

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՎԱՐԴԱՆ ԲԱԲԿԵՆԻ ԲՈՍՏԱՆՋՅԱՆ

**ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԾԱԽՍԵՐԻ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ
ԼՈՒԾՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**



ՀԵՏԱԶՈՏԱԿԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

**ԵՐԵՎԱՆ
ԵՊՀ ՀՐԱՏԱՐԱԿԶՈՒԹՅՈՒՆ
2017**

ՀՏԴ 336.14
ԳՄԴ 65.261.3
Բ 877

*Հրապարակվում է ԱՅԼԸՆՏՐԱՆՔ հեղափոխական
կենտրոնի գիտական խորհրդի որոշմամբ*

*Հեղափոխությունն իրականացվել է ՀՀ ԿԳՆ գիտության
պետական կոմիտեի տրամադրած ֆինանսավորմամբ՝
15T-5B103 ծածկագրով գիտական թեմայի շրջանակներում*

Մասնագիտական խմբագիր՝

Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր Թ. Ն. Մանասերյան
Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր, ՌԴ Բնական գիտություն-
ների ակադեմիայի անդամ Վարդան Բաբկենի Բոստանջյան

Վարդան Բաբկենի Բոստանջյան

Բ 877 Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմ-
նախնդիրները և դրանց լուծման ուղիները Հայաստանի Հանրա-
պետությունում/Վ. Բ. Բոստանջյան: ԱՅԼԸՆՏՐԱՆՔ հեղափոխա-
կան կենտրոն: -Եր., ԵՊՀ հրատ., 2017, 364 էջ:

Գիրքը նվիրված է Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությանը: Պե-
տական ֆինանսական համակարգի գործունեության համակողմանի քննարկման և
տնտեսության պետական կարգավորման գործում դրա դերի գնահատման ար-
դյունքում հեղինակի կողմից դիտարկվել են բյուջետային գործընթացի կատարե-
լագործման ուղիները և դրա ինստիտուցիոնալ ու օրենսդրաիրավական ապահով-
վածության մեխանիզմները: Ներկայացվել են Հայաստանի Հանրապետությունում
բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմնական մոտեցու-
մները և բյուջետային քաղաքականության զարգացման ուղղությունները:

Գիրքը նախատեսված է դասախոսների, ասպիրանտների, ուսանողների, ինչ-
պես նաև պետական կառավարման մարմինների աշխատողների համար:

ՀՏԴ 336.14
ԳՄԴ 65.261.3

ISBN 978-5-8084-2243-8

© ԵՊՀ հրատ. 2017
© Վարդան Բոստանջյան, 2017

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	6
-------------------	---

ԳԼՈՒԽ 1. Հարկաբյուջետային համակարգը որպես տնտեսության պետական կարգավորման լծակ	10
---	-----------

1.1 Տնտեսության պետական կարգավորումը շուկայական տնտեսության պայմաններում	10
--	----

1.2 Պետական ֆինանսական համակարգի դերը տնտեսական զարգացման գործում	25
---	----

1.3 Տնտեսության պետական կարգավորման բյուջետային լծակները	35
--	----

ԳԼՈՒԽ 2. Հարկաբյուջետային քաղաքականության խնդիրները և նպատակները.....	46
--	-----------

2.1 Պետական եկամուտները և դրանց սոցիալ-տնտեսական նշանակությունը	46
---	----

2.2 Բյուջետային քաղաքականության սկզբունքները և նպատակները.....	57
--	----

2.3 Բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը և դրա վրա ազդող գործոնները	69
--	----

2.4 Բյուջետային քաղաքականության գերակայությունները և առաջնահերթությունները.....	82
---	----

ԳԼՈՒԽ 3. Բյուջետային գործընթացի խնդիրները և կազմակերպման առանձնահատկությունները.....	93
---	-----------

3.1. Բյուջետային գործընթացի խնդիրները և կազմակերպման սկզբունքները	93
---	----

3.2 Բյուջետային գործընթացի ծրագրային ապահովվածությունը	107
3.3 Բյուջետային գործընթացի օրենսդրաիրավական կարգավորման մեխանիզմները.....	115
ԳԼՈՒԽ 4. Պետական գնումների դերը բյուջետային քաղաքականության զարգացման գործում.....	133
4.1 Պետական գնումների նշանակությունը տնտեսությունում և դրանց կազմակերպման ուղիները	133
4.2 Պետական գնումների համակարգի արդյունավետության գնահատման մոտեցումները և կատարելագործման ուղղությունները	178
ԳԼՈՒԽ 5. Բյուջետային վերահսկողության էությունը և տնտեսական նշանակությունը.....	203
5.1 Բյուջետային վերահսկողության դերը պետական ֆինանսական համակարգում	203
5.2 Վերահսկողության խնդիրները և սկզբունքները բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում.....	214
5.3 Բյուջետային վերահսկողության վրա բյուջետային պլանավորման մեթոդների ազդեցությունը	251
5.4 Բյուջետային վերահսկողության կատարելագործման ուղիները	264
ԳԼՈՒԽ 6. Պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության տնտեսագիտական բովանդակությունը և դրա բարձրացման ուղիները.....	275
6.1 Պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության ապահովման տեսական հիմքերը	275

6.2 Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման հիմնահարցերը	290
6.3 Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները	297
Գլուխ 7. Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմնական ուղիները Հայաստանի Հանրապետությունում	325
7.1 Պետական ֆինանսական համակարգի կատարելագործման ուղղությունները	325
7.2. Բյուջետային ծախսերի արդյունավետ կառավարման մոտեցումները	339
7.3. Բյուջետային գործընթացի կատարելագործման հիմնախնդիրները և դրանց լուծման ուղիները	348
Գրականություն.....	355

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Անկախ պետականության հռչակումից հետո Հայաստանի Հանրապետությունը ձեռնամուխ եղավ լայնամասշտաբ վերափոխումների՝ ուղղված ժողովրդավարական արժեքների և կառավարման ազատական սկզբունքների վրա հիմնված քաղաքական և տնտեսական համակարգերի ձևավորմանը: Խնդիրը բավականաչափ բարդ էր, պայմանավորված այնպիսի օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ դժվարություններով, ինչպիսիք էին կառավարման ժամանակակից մոտեցումների և տնտեսավարման նոր մեխանիզմների բացակայությունը, հեռահաղորդակցության ուղիների սահմանափակությունը, աշխարհաքաղաքական անբարենպաստ իրավիճակը, երկրաշարժի ծանր հետևանքները և այլն: Հայաստանի Հանրապետության առջև ծառացած հիմնախնդրների շարքում հատկապես առանձնանում էին սոցիալական և ֆինանսական բնույթի խնդիրները, որոնց արդյունավետ լուծմամբ էր մեծապես պայմանավորված քաղաքական և տնտեսական վերափոխումների հետագա բարեհաջող ընթացքը: Գոյություն ունեցող հիմնախնդիրների զգալի մասը պահանջում էր բավականաչափ ֆինանսական միջոցներ, որոնց ձևավորումն, ըստ էության, բյուջետային համակարգի հիմնական խնդիրն էր: Վերջինիս լուծումն էլ, ըստ էության, դարձավ հանրապետությունում բյուջետային համակարգի վերափոխումների հիմնական նպատակը, որի առաջին քայլ հանդիսացավ բյուջետային հարաբերությունները կանոնակարգող օրենսդրաիրավական և ինստիտուցիոնալ ապահովվածությանն ուղղված մեխանիզմների ներդրումը:

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսական նոր հարաբերությունների անցման և շուկայական համակարգի ձևավորման փուլում էապես բարձրանում է տնտեսության պետական կարգավորման լծակների դերը, որոնց շարքում, ակնհայտորեն, իր կարևոր տեղն ունի բյուջետային համակարգը: Տնտեսության զարգացման գործում պետության դերի առարկայականության և արդյունավետության մակարդակը հիմնականում բնութագրվում և գնահատվում է հարկաբյուջետային քաղաքականությամբ:

յամբ, որը շուկայական տնտեսության պայմաններում ձեռք է բերում առանձնահատուկ դեր: Առավել ևս այնպիսի երկրներում, ինչպիսին Հայաստանն է, համեմատաբար ծախսատար և առաջնահերթ ծրագրերը կարող են ֆինանսավորվել հիմնականում բյուջետային համակարգի միջոցով:

Շուկայական հարաբերություններին անցման պայմաններում տնտեսական համակարգում գոյություն ունեցող բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծումը, նախ և առաջ, պահանջում է բյուջետային քաղաքականության կատարելագործում, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացում, հարկաբյուջետային համակարգի դերի իմաստավորում, բյուջետային գործընթացի բարելավում, դրանում ներգրավված իշխանության տարբեր թևերի լիազորությունների և պարտականությունների հստակ տարանջատում, պատասխանատվության գործունեխանիզմների ներդրում և այլն: Բյուջետային քաղաքականությունը պետք է մշակվի և իրականացվի պետության ֆունկցիաներից, հանրապետության տնտեսական զարգացման գերակայություններից, նրանում առկա սոցիալ-տնտեսական իրավիճակից, տնտեսական անվտանգության սկզբունքներից և այլ խնդիրներից ելնելով: Ակնհայտ է, որ բյուջետային քաղաքականությունը չափազանց կարևոր դեր և նշանակություն ունի երկրում առկա սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման գործում, ինչը, բնականաբար, ենթադրում է այդ քաղաքականության տեսամեթոդական հիմքերի վերաիմաստավորում և արդյունավետ մոտեցումների մշակում:

Աշխատանքը նվիրված է վերջին տասնամյակներում Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացված բյուջետային վերափոխումների քննարկմանը, ձեռք բերված արդյունքների և թույլ տրված բացթողումների վերլուծությանը, բյուջետային քաղաքականության վրա ազդող գործոնների բացահայտմանն ու գնահատմանը, ինչպես նաև առաջիկա տարիներին դրա կատարելագործման հիմնական ուղղությունների ուրվագծմանը:

Առաջին գլխում ներկայացվել են շուկայական տնտեսության պայ-

մաններում տնտեսության պետական կարգավորման ուղղությունները, դիտարկվել են այդ նպատակով կիրառվող գործիքներն ու լծակները և գնահատվել է բյուջետային համակարգի դերը դրանց շարքում:

Երկրորդ գլխում ներկայացվել է պետական եկամուտների սոցիալ-տնտեսական նշանակությունը, քննարկվել են բյուջետային քաղաքականության նպատակները և սկզբունքները, գերակայությունները և առաջ-նահերթությունները, բացահայտվել են բյուջետային ծախսերի կառուցվածքի վրա ազդող գործոնները:

Աշխատանքի երրորդ գլուխը նվիրված է բյուջետային գործընթացի խնդիրների և կազմակերպման առանձնահատկությունների դիտարկմանը: Այդ նպատակով քննարկվել են բյուջետային գործընթացի կազմակերպման սկզբունքները, դրա ծրագրային ապահովվածությունը և օրենսդրաիրավական կարգավորման մեխանիզմները:

Չորրորդ գլխում ներկայացվել է պետական գնումների համակարգի դերը բյուջետային քաղաքականության զարգացման գործում, գնահատվել է պետական գնումների նշանակությունը տնտեսությունում, դիտարկվել են պետական գնումների համակարգի կատարելագործման ուղղությունները և դրա արդյունավետության գնահատման մոտեցումները:

Աշխատանքի հինգերորդ գլխում գնահատվել է բյուջետային վերահսկողության դերը պետական ֆինանսական համակարգում, ներկայացվել են դրա սկզբունքները և խնդիրները բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում, գնահատվել է բյուջետային պլանավորման մեթոդների ազդեցությունը բյուջետային վերահսկողության վրա և ներկայացվել են վերջինիս կատարելագործման ուղիները:

Վեցերորդ գլուխը նվիրված է պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության տնտեսագիտական բովանդակության պարզաբանմանը և դրա բարձրացման ուղիների բացահայտմանը: Ներկայացվել են պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության ապահովման տեսական հիմքերը, դրա գնահատման հիմնահարցերը և բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները:

Աշխատանքի վերջին գլխում ներկայացվել են Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջետային գործընթացի բարելավման հիմնական մոտեցումները, պետական ֆինանսական համակարգի կատարելագործման ուղղությունները և բյուջետային ծախսերի արդյունավետ կառավարման ուղիները:

Գրքի պատրաստմանը ցուցաբերած օժանդակության համար հեղինակը շնորհակալություն է հայտնում իր գիտական ղեկավարությամբ հարկաբյուջետային հարցերով գիտահետազոտական աշխատանքներ իրականացրած ասպիրանտներին և ուսանողներին:

ԳԼՈՒԽ 1. ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ՈՐՊԵՍ ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ԼԾԱԿ

1.1 Տնտեսության պետական կարգավորումը շուկայական տնտեսության պայմաններում

Մարդկային քաղաքակրթության գրեթե ամբողջ պատմության ընթացքում պետությունը դիտարկվել է որպես տնտեսության անբաժանելի մաս: Ժամանակակից տնտեսագետների հայացքները շատ հաճախ բխում են Ադամ Սմիթի կողմից մշակված կոնցեպցիայից, համաձայն որի պետությունը ներկայանում էր, նախ և առաջ, որպես սեփականության իրավունքի, տարածքային ամբողջականության և ինքնուրույնության, օրինականության և հասարակական կարգի, ազգային արժույթի կայունության պաշտպան և երաշխավոր: Երկար ժամանակ մակրոտնտեսական այնպիսի գործառույթներ, ինչպիսիք էին հասարակական բարիքների արտադրությունը և եկամուտների վերաբաշխումը, ստորադասվում էին: Փաստորեն, մակրոտնտեսական կարգավորման խնդիրներն, ըստ էության, կարելի է ասել, որ հստակ ձևակերպված չէին:

Տնտեսական զարգացման փորձը վկայում է, որ շուկայի բնականոն կենսագործունեության համար անհրաժեշտ է ստեղծել համապատասխան ինստիտուցիոնալ բազա՝ սեփականության իրավունքի պաշտպանության համակարգի, որոշումների կայացման քաղաքական մեխանիզմների կամ, այլ կերպ ասած, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների տեսքով, որոնք էլ ձևավորում են շուկայական գործակալների գործունեության համար անհրաժեշտ միջավայրը: Շուկայի բնականոն գործունեությունը պահանջում է սեփականության իրավունքի և դրա իրացման ու պաշտպանության հստակ սահմանված կանոնների և օրենքների համակարգի առկայություն: Պայմանագրային իրավունքը շուկայական գործարքների համար ստեղծում է անհրա-

Ժեշտ միջավայր, որի արդյունքում տեղի է ունենում արտադրողական ուժերի և բարիքների տեղաբաշխումն ըստ օգտագործման ուղղությունների: Փաստորեն, երկար ժամանակ հենց դրանով էլ սահմանափակվում էր տնտեսության մեջ պետության դերը, որը շարունակվեց մինչև 20-րդ դարը:

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսության պետական կարգավորման մեջ արմատական հեղափոխությունը կապվում է Ջ. Քեյնսի հետ, որի գաղափարները սկզբունքորեն փոխեցին շուկայական տնտեսության վերաբերյալ դասական հայացքները: Արդյունքում, ապացուցվեց տնտեսական անկման ինքնակասեցման անհնարինությունը և պետական միջամտության անհրաժեշտությունը, որի նպատակամետ կիրառման դեպքում հնարավորություն էր ստեղծվում ներգործել համախառն առաջարկի և պահանջարկի վրա, տնտեսությունը դուրս բերել ճգնաժամային վիճակից և նպաստել դրա հետագա զարգացմանը:

Համաձայն քեյնսյան տեսության, պետության գլխավոր տնտեսական խնդիրը կայանում է համախառն պահանջարկի կառավարման մեջ, իսկ որպես այդ քաղաքականության հիմնական գործիք հանդիսանում է պետական բյուջեն, որը հանդես է գալիս որպես վերարտադրության գործընթացը կայունացնող գործոն: Եկամտային և ծախսային քաղաքականության միջոցով պետությունն ի վիճակի է նպատակային կերպով ներգործել համախառն պահանջարկի ծավալի, իսկ վերջինիս միջոցով՝ նաև առաջարկի վրա:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո համախառն պահանջարկի կառավարմանը կողմնորոշված քեյնսյան բյուջետային ռազմավարության զարգացումն անցավ երեք փուլ: Առաջին փուլին (1946-1962) բնորոշ էր պասիվ բյուջետային քաղաքականությունը՝ համալրված բյուջետային համակարգի կարգավորիչների նվազագույն կիրառմամբ: 1961-1963 թվականներին սկսվեց երկրորդ փուլը՝ բյուջետային «ակտիվիզմը», որը դրսևորվեց համախառն պահանջարկի ակտիվ կարգավորմամբ: Այս փուլի վերջում, 70-ական թվականներին, բյուջետային քաղաքականության մեջ սկսեցին ի հայտ գալ կայունացման

խոշորամասշտաբ միջոցառումներից նպատակային և փուլային քաղաքականությանն անցման միտումներ, որը ստացավ «գրադուլաիզմ» անվանումը և իր մեջ ներառում էր կարգավորման ակտիվ և պասիվ տարրեր:

Վերջապես, երրորդ փուլին (1978-1980) բնորոշ էր բյուջետային քաղաքականության և պահանջարկի կարգավորման ճանապարհով տնտեսական աճի խթանման գաղափարների խորը ճգնաժամ: Դրանով պայմանավորված, Մ. Թետչերի և Ռ. Ռեյգանի իշխանության գալու արդյունքում Մեծ Բրիտանիայում և ԱՄՆ-ում տնտեսության պետական միջամտության ռազմավարությունն ենթարկվեց արմատական փոփոխությունների: 80-ական թվականներին զարգացած երկրներում իրականացվող ֆինանսական քաղաքականության փոփոխությունները կապված էին «առաջարկի տնտեսության» տեսության հետ: Քաղաքականության իրականացման հիմնական միջոց հեղինակները դիտարկում էին ֆինանսական լծակները՝ հարկերը, պետական ծախսերը և վարկերը: Գործնականում, նոր գաղափարներն իրենցից ներկայացնում էին մոնետարիստական, նեոդասական և նեոազատական հայացքների համախումբ, իսկ դրանց հեղինակները (Մ. Լոտբոտը, Ա. Լաֆֆերը, Գ. Տալյոլը և այլոք) փորձում էին ապացուցել, որ իրենց հետազոտությունների հիմնական նպատակը «նոր տնտեսության» ստեղծումն է: Այդ իսկ պատճառով, նրանք ստացան «նոր տնտեսագետներ» անվանումը:

Ստեղծված օբյեկտիվ իրականությունը տնտեսագետներից և քաղաքական գործիչներից պահանջում էր գտնել հասարակության մեջ առկա տնտեսական հիմնախնդիրների լուծման որակապես նոր դեղատոմսեր, որոնք սկզբունքորեն կտարբերվեին քեյնսյան տեսության սկզբունքներից: «Առաջարկի տնտեսության» տեսության առանցքային դրույթներից էր տնտեսական գործընթացներին պետության միջամտության նվազեցումը, ձեռնարկատիրական ակտիվության ու նախաձեռնությունների խթանումը և ուժեղացումը: Այդ առումով, հատկապես կարևոր դեր էր վերապահվում ֆիսկալ և դրամավարկային քաղաքա-

կանություններին: Մասնավորապես, նախատեսվում էր հարկերի կրճատում, պետական ծախսերի նվազեցում և շրջանառության մեջ գտնվող փողի զանգվածի սահմանափակում:

Այսպիսով, կարելի է արձանագրել, որ արդեն նշված ժամանակահատվածի տնտեսագետների շրջանում Ա. Սմիթի «անտեսանելի ձեռքի» գաղափարը չուներ այն ընկալումը, ինչը կար մինչև 19-րդ դարի վերջը: Տնտեսագիտական դպրոցներն արդեն առաջարկում էին մակրո և միկրոտնտեսական կարգավորման գործիքների որոշակի խումբ՝ կախված դրված նպատակներից և խնդիրներից: Ժամանակակից տնտեսագիտական գրականության մեջ պետական կարգավորման դերը սովորաբար կապվում է պետության այն գործառույթների հետ, որոնք չի կարող իրականացնել շուկան կամ իրականացնում է ոչ բավարար արդյունավետությամբ: Ըստ Պ. Սամուելսոնի և Վ. Նորդհաուսի «Ժամանակակից աշխարհում ոչ մի տնտեսություն գործնականում այնպիսին չէ, որ առանց դժվարությունների գործի անտեսանելի ձեռքը: Յուրաքանչյուր շուկայական տնտեսական համակարգ ունի անկատարություններ, որոնք հանգեցնում են այնպիսի սոցիալական հիվանդությունների, ինչպիսիք են շրջակա միջավայրի աղտոտումը, գործազրկությունն ու հարուստների և աղքատների շերտավորումը: Պետության գործունեության հնարավոր տեսակների բազմազանությունից շուկայական տնտեսության պայմաններում կարելի է առանձնացնել երեք հիմնական գործառույթներ. արդյունավետության բարձրացում, իրավահավասարության ապահովում, մակրոտնտեսական կայունության և տնտեսական աճի խթանում»:¹

Ըստ էության, արդյունավետության բարձրացման գործառույթն ամերիկյան տնտեսագետների կողմից կապվում է «կատարյալ մրցակցություն» հասկացության հետ, այսինքն, տնտեսության առավելագույն արդյունավետություն հնարավոր է ապահովել միայն կատարյալ մրցակցության դեպքում: Սակայն իրականում կատարյալ մրցակցությո-

¹ Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. Пер. С. англ. М.: БИНОМ. 1997 г. стр. 74

յուն հնարավոր չէ մի շարք՝ մասնավորապես, մենաշնորհների, արտաքին ազդեցությունների առկայության և հասարակական բարիքների արտադրության անհրաժեշտության պատճառներով: Զարգացման տվյալ փուլում պետության կողմից իրավահավասարության ապահովումը բացատրվում էր այն հանգամանքով, որ «շուկան ոչ միշտ է եկամուտները բաշխում սոցիալական արդարության սկզբունքից ելնելով: Շուկայական տնտեսությունը կարող է հանգեցնել եկամուտների և սպառման անհավասարության ոչ ընդունելի մակարդակների»:² Բացի նշվածներից, շուկայական տնտեսությանը հատուկ են մակրոտնտեսական կայունությունը խաթարող այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են գնաճը, գործազրկությունը, տնտեսական ցիկլերը, որոնցով էլ պայմանավորված է երրորդ՝ մակրոտնտեսական կայունության ապահովման և տնտեսական աճի խթանման գործառույթը:

Ամերիկյան տնտեսագետներ Կ. Մակկոնելլը և Ս. Բրյուն առանձնացնում են պետության հինգ գործառույթներ.

- շուկայական համակարգի արդյունավետ գործունեությանը նպաստող հասարակական մթնոլորտի ձևավորում և իրավական դաշտի ստեղծում,

- մրցակցության պաշտպանություն,
- եկամուտների և հարստության վերաբաշխում,
- ազգային արդյունքի կառուցվածքի փոփոխության նպատակով ռեսուրսների բաշխման ուղղորդում,

- տնտեսության կայունացում՝ մասնավորապես զբաղվածության և գնաճի նկատմամբ վերահսկողության իրականացում, ինչպես նաև տնտեսական աճի խթանում:³

Ըստ էության, պետության գործառույթների վերաբերյալ երկու դասակարգումներն էլ միմյանցից քիչ են տարբերվում կամ գրեթե չեն տարբերվում: Շուկայական տնտեսության անկատարությունները և,

² Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика М.: БИНОМ. 1997 г. стр. 76.

³ Макконелл К., Брю С. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2-х т.: Т. 1. М.: Республика. 1992 г. Стр. 95

դրանով պայմանավորված, նաև պետության գործառույթներն իրենց ուսումնասիրություններում քննարկման առարկա են դարձրել Դ. Լինդսեյը, Է. Դոլանը, Ս. Ֆիշերը, Ռ. Դորնբուշը և այլոք: Ինչպես նշում են Դ. Լինդսեյը և Է. Դոլանը «կառավարության գլխավոր տնտեսական դերակատարությունը կայանում է նրանում, որ միջամտի այնտեղ, որտեղ շուկան ի վիճակի չէ արդյունավետ և արդարացի բաշխել ռեսուրսները: Շուկայի ամեն մի խաթարում ենթադրում է կառավարության միջամտության կոնկրետ ձև»:⁴

Ռուս տնտեսագետները ևս, որպես տնտեսության կարգավորման ոլորտում պետության գործառույթներ, նշում են «մրցակցության անկատարությունների և արտաքին ազդակների վերացման ճանապարհով արդյունավետության ապահովումը»⁵, «տնտեսությանը փողի անհրաժեշտ քանակությամբ ապահովումը»⁶, «տնտեսության ոչ շուկայական սեկտորի կառավարումը»:⁷ Համաձայն Լ. Աբալկինի, «պետությունը պետք է հանդես գա ոչ միայն շուկայի անկատարությունները մեղմողի կամ դրանց հետևանքները փոխհատուցողի դիրքերից, այլ նաև իրականացնի բացառապես իրեն վերապահված գործառույթներ»:⁸

Հայ տնտեսագետները ևս նման կարծիք ունեն տվյալ հարցի վերաբերյալ: Համաձայն Վ. Բոստանջյանի, Գ. Կիրակոսյանի և Ա. Սաֆարյանի, «շուկայական տնտեսության պայմաններում պետությունը պարտավոր է ստեղծել անհրաժեշտ նախադրյալներ տնտեսության բնականոն գործունեության համար: Դրա համար ունենալով լայն հնարավորություններ, պետությունն իր հիմնավորված միջամտությամբ կարող է և պետք է ապահովի այնպիսի խնդիրների լուծումը, որը չի

⁴ Долан Э., Линдсей Д., Макроэкономика. СПб. 1997г. стр. 125.

⁵ Меньшиков С. Новая экономика. Основы экономических знаний. Изд. Международные отношения. М.: 1999г. стр. 180.

⁶ Экономическая теория. Под общей ред. В. Видяпина, Г. Журавлевой. М.: Инфра-М. 1997г. стр. 128.

⁷ Борисов Е. Экономическая теория. Юристы. М.: 1997г. стр. 489

⁸ Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Вопросы экономики. 1997г. N 6

կարող իրագործվել շուկայի կողմից»:⁹ Ընդ որում, վերոհիշյալ մասնագետների կարծիքով «Ժամանակակից աշխարհում «մաքուր» շուկայական կամ կենտրոնացված տնտեսություն չկա և երբևիցե չի էլ եղել, քանի որ բոլոր երկրներում էլ տնտեսական համակարգը հետապնդել է արտադրության արդյունավետության բարձրացման և վերարտադրության ընդլայնման նպատակ»:¹⁰

Ժամանակակից աշխարհում շուկայական տնտեսության բնականոն գործունեության ապահովման գործում պետությունն ունի կարևոր դեր: Տնտեսագիտական միտքը բազմաթիվ փաստարկներով հիմնավորում է տնտեսական գործընթացներին պետության միջամտության անհրաժեշտությունը: Այն, որ «կառավարությունը պարտավոր է իրականացնել տնտեսական գործառույթներ, մասնավորապես, մակրոտնտեսական կայունության ապահովման ուղղությամբ»¹¹, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում վիճարկելի չէ: Է. Ատկինսոնի և Ջ. Ստիգլիցի կարծիքով, պետությունը պետք է ընդունի և կիրառի այնպիսի օրենքներ և իրավական նորմեր, որոնք ապահովում են ազգային, ինչպես նաև բնակչության սոցիալապես խոցելի խավերի պաշտպանությունը:

Տնտեսության պետական կարգավորմուն անհրաժեշտություն է, քանի որ շուկայի անկատարության պատճառով առաջացող բացասական հետևանքների հաղթահարումը կարող է տեղի ունենալ միայն պետության գործուն միջամտության արդյունքում: Տնտեսական գործընթացներին պետության միջամտությունն առանձնահատուկ նշանակություն է ձեռք բերում արմատական վերափոխումների շրջանում: Անցման փուլում, երբ դեռևս ձևավորված և լիարժեքորեն չեն գործում համապատասխան շուկայական ենթակառուցվածքները, տնտեսական

⁹ Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Սաֆարյան Ա., Հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործման հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, 2004: էջ 9

¹⁰ Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Սաֆարյան Ա. Հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործման հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, 2004: էջ 8

¹¹ Аткинсон Э., Стиглиц Д., Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: 1995 г. стр. 133

գործընթացների պետական կարգավորումը դառնում է պարզապես անխուսափելի: Բացի այդ, շուկայական մեխանիզմի արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է դրա գործունեության վրա պետության անհրաժեշտ ներգործությամբ: Պետական միջամտության բացակայության պարագայում կարող է վտանգվել պետական նշանակության այնպիսի կարևորագույն խնդիրների լուծումն, ինչպիսիք են սոցիալական արդարությունը, պետական անվտանգությունն, ինչպես նաև տնտեսական առաջընթացի ապահովումը: Փաստորեն, անհրաժեշտ է ապահովել շուկայական սկզբունքների և պետական կարգավորման մեթոդների ռացիոնալ զուգակցում: Հայտնի է, որ շուկայական հարաբերությունների պայմաններում կան խնդիրներ, որոնց լուծմամբ կարող է և պետք է զբաղվի միայն պետությունը: Դա, մասնավորապես, վերաբերում է առողջ մրցակցության և ազատ գործունեության համար անհրաժեշտ պայմանների ապահովմանը: Հենց այդ հանգամանքով էլ պայմանավորված է տնտեսության պետական կարգավորման և տնտեսական գործընթացներին պետության հիմնավորված միջամտության անհրաժեշտությունը:

Տնտեսական, սոցիալական, իրավական և միջազգային հարաբերությունների կայունության, ինչպես նաև ազգային անվտանգության ապահովումն, ըստ էության, հանդիսանում են յուրաքանչյուր երկրի բնականոն գործունեության հիմնական երաշխիք: Վերջիններիս ապահովումը հանդիսանում է պետության հիմնական խնդիրը և գործառույթը: Ուրվագծելով երկրի տնտեսական համակարգում տեղի ունեցող կառուցվածքային տեղաշարժերի ուղղվածությունը, պետությունը, փաստորեն, սահմանում է երկրի զարգացման ընդհանուր վեկտորը: Ակնհայտ է, որ հասարակության զարգացման և կենսագործունեության ապահովման հիմնական աղբյուրը տնտեսությունն է: Նպատակ սահմանելով հասարակության զարգացման համար անհրաժեշտ միջավայրի ձևավորումը, պետությունը տնտեսական գործընթացների կարգավորման միջոցով ապահովում է դրա ձեռք բերումը:

Պետությունը տնտեսական գործընթացների վրա ներգործում է

վարչական և տնտեսական մեթոդների միջոցով՝ ապահովելով տնտեսության բոլոր օղակների փոխհամաձայնեցված գործունեությունը: Պետության ուղղակի մասնակցությունը և միջամտությունն անհրաժեշտ են այն ոլորտներում, որտեղ շուկայական մեխանիզմների գործունեությունն անբավարար է, կամ էլ դրանք ուղղակի հակասության մեջ են գտնվում հասարակության շահերի ու հետաքրքրությունների հետ: Բացի այդ, պետությունը պետք է ապահովի մի շարք հասարակական բարիքների արտադրությունը, որով շուկան երբևէ չի զբաղվի համապատասխան հնարավորությունների բացակայության կամ տնտեսապես ոչ շահավետության պատճառներով:

Տնտեսական գործընթացների կարգավորման գործում պետության դերը զգալիորեն մեծանում է հատկապես անցումային տնտեսության պայմաններում, որոնցում, ի թիվս զարգացած երկրներում գոյություն ունեցող խնդիրների, ավելանում են նաև նորերը՝ կապված շուկայական համակարգի ձևավորման հետ: Ինստիտուցիոնալ միջավայրի ձևավորման հետ միաժամանակ անհրաժեշտ է լուծել մակրոտնտեսական հավասարակշռության ապահովման, կառուցվածքային վերափոխումների իրականացման և սոցիալական կայունության ապահովման հետ կապված խնդիրները: Փաստորեն, ինչպես զարգացած, այնպես էլ զարգացող երկրներում գոյություն ունեն մի շարք օբյեկտիվ հիմնախնդիրներ, որոնց լուծումը պահանջում է պետության ակտիվ միջամտություն: Համաձայն ուսումնասիրությունները, տնտեսության պետական կարգավորման հիմնական լծակներից մեկը ֆինանսական ներգործությունն է, որն որպես կանոն, իրականացվում է հարկաբյուջետային քաղաքականության միջոցով: Հարկային համակարգի միջոցով ներգործություն է իրականացվում արտադրության, դրա կառուցվածքի և դինամիկայի, ինչպես նաև տնտեսական գործընթացների ուղղվածության վրա: Հարկերի օգնությամբ պետությունը խթանում կամ սահմանափակում է գործարար ակտիվությունը, տնտեսական շրջանառության ծավալները, ներդրումային գործընթացները և այլն: Ընդ որում, հարկման մեխանիզմի գործադրմամբ կարելի է իրականացնել հովանավորչական տնտեսական քա-

ղաքականություն, ինչպես նաև իրական նախադրյալներ ստեղծել բարձր տեխնոլոգիաների ներդրման և արտադրության մրցունակության բարձրացման համար:

Օգտագործելով բյուջետային համակարգում կենտրոնացված ֆինանսական ռեսուրսները, պետությունը մասնակցում է կարևոր նշանակություն ունեցող ներդրումային, կառուցվածքային, տեխնոլոգիական ծրագրերի իրականացմանը՝ լրիվ կամ մասնակի ֆինանսավորման, տնտեսական երաշխիքների տրամադրման և ֆինանսական աջակցության այլ ձևերի կիրառման միջոցով: Ըստ էության, հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների միջոցով պետական վերահսկողություն է իրականացվում տնտեսական ցիկլի, եկամուտների վերաբաշխման և տնտեսական շրջանառության ծավալների ընդլայնման նկատմամբ: Այլ խոսքով, իր տրամադրության տակ ունենալով զգալի ֆինանսական ռեսուրսներ, պետությունը դառնում է խոշորագույն տնտեսական գործակալը:

Ընդհանուր առմամբ, ժողովրդավարական պետություններում գործող ժամանակակից շուկայական տնտեսությունները կարելի է դասակարգել ազատական և սոցիալական տնտեսությունների: Ազատականը բնութագրական է ԱՄՆ-ի և Ճապոնիայի տնտեսություններին, որոնց առանձնահատուկ գծերից է բյուջետային համակարգի միջոցով վերաբաշխվող ՀՆԱ-ի փոքր մասը: Միևնույն ժամանակ, սոցիալական գործառույթների զգալի մասն իրականացվում է մասնավոր սեկտորի կողմից: Սոցիալ-դեմոկրատական ավանդույթներ ունեցող արևմտաեվրոպական երկրներն աչքի են ընկնում պետության կողմից ապահովվող բնակչության սոցիալական պաշտպանվածության բարձր աստիճանով, ինչն, անշուշտ, պահանջում է համապատասխան ծախսերի իրականացման համար բյուջետային համակարգում մեծ ծավալի ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացում:

Տնտեսական ազատականացման սկզբնական փուլում նախկին միութենական հանրապետություններում տնտեսության պետական կարգավորման դերը հասցվեց նվազագույնի, ինչը հանգեցրեց բարե-

փոխումների կտրվածքով բազմաթիվ ոչ ցանկալի հետևանքների դրսևորմանը: Մինչդեռ, ինչպես ցույց է տալիս զարգացած երկրների պատմական փորձը, պետության կողմից չկարգավորվող շուկան նպաստում է երկրում ֆինանսատնտեսական և սոցիալական վիճակի վատթարացմանը: Նման հիմնախնդիրներից խուսափելու համար անհրաժեշտ է տնտեսական բարեփոխումների գործընթացը զուգորդել տնտեսության պետական կարգավորման ակտիվացմամբ:

Պետական և շուկայական կարգավորման հարաբերակցության, ինչպես նաև տնտեսական գործընթացներին պետական միջամտության չափերի և ուղղությունների վերաբերյալ կարծիքներն ու մոտեցումները զգալիորեն տարբերվում են միմյանցից: Այդուհանդերձ, տեսությամբ և պրակտիկայով միարժեքորեն ապացուցված է պետության դերի կարևորությունը երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման գործում: Դրա վկայություն պետք է համարել այն, որ տնտեսական ազատական հարաբերությունների դրոշակակիր ԱՄՆ-ում գործում են տարբեր մակարդակների ավելի քան 80 հազար պետական կառուցվածքներ, որոնց համախմբված բյուջեները կազմում են ՀՆԱ-ի 35%-ը, և ապահովում են աշխատուժի 16%-ի զբաղվածությունը:¹²

Ընդհանուր առմամբ, պետական կարգավորման բոլոր մեթոդները, չնայած դրանց բազմազանությանը, կարելի է դասակարգել մի քանի խմբերի. վարչական (այդ թվում նաև իրավական), ինչպես նաև ուղղակի և անուղղակի տնտեսական կարգավորում:

Ըստ էության, կարգավորման վարչական մեթոդները սահմանում են տնտեսական հարաբերությունների մասնակիցների համար խաղի հիմնական կանոնները: Դրանք դասվում են կարգավորման վարչական մեթոդների թվին այն պատճառով, որ հիմնվում են ոչ թե տնտեսական հետաքրքրությունների և խթանների, այլ հրամանի «ուժի» վրա: Անգամ շուկայական տնտեսության պայմաններում տնտեսական

¹² Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Սաֆարյան Ա. Հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործման հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան 2004: էջ 9

գործընթացները պետական կարգավորման անհրաժեշտություն ունեն, որի համար միայն տնտեսական մեթոդները բավարար չեն: Ուսումնասիրելով տնտեսության պետական կարգավորման վարչական մեթոդները, պետք է նշել, որ դրանք իրենց էությամբ և բովանդակությամբ բնորոշ չեն շուկայական տնտեսությանը, քանի որ սահմանափակում են ձեռնարկատիրական ազատությունը: Սակայն, դրանով հանդերձ, այս մեթոդների կարևորությունը խիստ մեծ է, քանի որ միայն շուկայական կարգավորման մեխանիզմներն ի վիճակի չեն որոշակի իրավիճակներում ապահովել գոյություն ունեցող խնդիրների լուծումը: Հետևաբար, տնտեսության պետական կարգավորման նպատակով վարչական մեթոդների կիրառումը պետք է իրականացվի խիստ անհրաժեշտ դեպքերում և իրավիճակներում՝ արդյունավետ կերպով զուգակցելով շուկայական կարգավորման գործիքների հետ: Ինչպես ցույց է տալիս զարգացած երկրների փորձը, վարչական մեթոդները կիրառվում են այն դեպքերում, երբ կարգավորման տնտեսական մեթոդները բավարար չեն և օպերատիվ կերպով չեն արձագանքում շուկայական կոնյունկտուրայի փոփոխություններին:

Իրավական կարգավորումն իրականացվում է տնտեսական օրենսդրության հիման վրա, որը կանոնակարգում է տնտեսական գործունեության իրականացման կապակցությամբ ծագող բազմաթնյոթ հարաբերությունները: Տնտեսական կարգավորման ուղղակի ձևերի շարքին են դասվում նպատակային հատկացումները, բյուջետային ֆինանսավորումը, արտոնյալ վարկավորումը և այլն: Շոշափելով տարբեր սոցիալական խմբերի և սուբյեկտների շահերն ու հետաքրքրությունները, կարգավորման այդ մեթոդները նպաստում են նրանց ֆինանսական վիճակի համահարթեցմանը, տնտեսության և բնակչության խոցելի ոլորտների ու խավերի պաշտպանությանը, տնտեսական զարգացման գերակա նպատակների իրականացմանը: Միաժամանակ, տնտեսական կարգավորման նշված մեթոդներն էականորեն ազդում են տնտեսության տարբեր հատվածների մրցունակության մակարդակի վրա:

Տնտեսական կարգավորման անուղղակի ձևերի շարքին են դաս-

վում դրամավարկային, հարկաբյուջետային և արտաքին տնտեսական քաղաքականությունների միջոցով տնտեսական գործընթացների ուղղորդումը զարգացման տեսանկյունից ցանկալի ուղղություններով: Պետությունը, ելնելով հասարակության զարգացման շահերից, ներգործում է տնտեսավարող սուբյեկտների վարքագծի վրա:

Արևմտյան երկրներում, որպես կանոն, տնտեսության պետական կարգավորման անուղղակի մեթոդներն առավել լայն կերպով են դիտարկվում: Ընդհանուր առմամբ, հասարակական բարիքների առանձնահատկություններն այնպիսին են, որ պետությունը պարտավոր է վերահսկել և կարգավորել դրանց արտադրության, բախշման և փոխանակման գործընթացները: Փաստորեն, շուկայական մեխանիզմն անհրաժեշտ է լրացնել պետական միջամտության համապատասխան տարրերով: Սակայն, պետական կարգավորման տարբեր միջոցների կիրառումը բնավ չի նշանակում շուկայական հարաբերությունների փոխարինում վարչական կարգավորման մեթոդներով, այլ ընդամենը նպատակ ունի լրացնել շուկայական կարգավորման համակարգը՝ բացառելով անցանկալի հետևանքները:

Ազատական հարաբերությունների պայմաններում տնտեսության պետական կարգավորումը համապատասխան կառույցների կողմից տնտեսական համակարգի բնականոն գործունեության ապահովմանն ուղղված միջոցառումների համալիր է: Ըստ էության, վերջինիս կարևորությունը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ դրա միջոցով լուծվում են տնտեսական համակարգի առջև պարբերաբար ծառացող բազմաբնույթ խնդիրներ: Այլ կերպ ասած, զարգացման ներկա փուլում տնտեսության պետական կարգավորումը դարձել է հնարավոր բացասական դրսևորումների կանխարգելման և զարգացման սահուն ընթացքի ապահովման միջոց:

Տնտեսության պետական կարգավորման աստիճանի մասին վկայող ցուցանիշ է հանդիսանում համախմբված բյուջեի միջոցով վերաբաշխվող համախառն ներքին արդյունքի բաժինը: 90-ական թվականների կեսերին ԱՄՆ-ում և Ճապոնիայում այն կազմել է 35-40, Ֆրան-

սիայում, Իտալիայում և Կանադայում՝ մոտ 50, իսկ Շվեդիայում գերազանցել է 60 տոկոսը:¹³ Նշված երկրներում, ինչպես ցույց են տալիս համապատասխան ուսումնասիրությունները, պետական կարգավորումը լրացնում է շուկայական ինքնակարգավորմանը՝ չխաթարելով շուկայական մեխանիզմի բնականոն գործունեությունը:

Ընդհանուր առմամբ, պետք է նշել, որ տնտեսության պետական կարգավորման լծակների շարքում իրենց կարևորությամբ առանձնանում են հատկապես դրամավարկային և հարկաբյուջետային գործիքները: Կարևորելով դրամավարկային լծակների դերը տնտեսության պետական կարգավորման գործում, այդուհանդերձ, շուկայական հարաբերություններին անցման պայմաններում գոյություն ունեցող բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծումը պայմանավորված է հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործմամբ, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացմամբ, հարկաբյուջետային համակարգի՝ որպես տնտեսության պետական կարգավորման լծակի դերի բարձրացմամբ, բյուջետային գործընթացի բարելավմամբ և հարկաբյուջետային կարգավորման մեխանիզմի կատարելագործմամբ: Հատկապես անցումային տնտեսություններում հարկաբյուջետային մեխանիզմը յուրահատուկ միջոց է հանդիսանում բարեփոխումների սահուն ընթացքի ապահովման և սոցիալական հնարավոր հիմնախնդիրների հաղթահարման համար: Հետևաբար, նման տնտեսություններում հարկաբյուջետային քաղաքականությունը, նախ և առաջ, պետք է դիտարկվի որպես տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր լծակ:

Պատմականորեն ծագելով և զարգանալով որպես պետական ֆունկցիաների կատարման համար ֆինանսական միջոցների կենտրոնացման և վերաբաշխման հիմնական գործիք, հարկաբյուջետային համակարգի նշանակությունը խիստ մեծանում է շուկայական հարաբերությունների պայմաններում: Կարելի է պնդել, որ պետության գոր-

¹³ Булатова А. Экономика.
http://www.zipsites.ru/books/ekonomika_uch/

Изд. 3-е. Учебник. М. Юрист.

ծառայությունների պատշաճ իրականացումն էականորեն պայմանավորված է հարկաբյուջետային քաղաքականությամբ, քանի որ վերջինս տվյալ գործընթացի ֆինանսական ապահովվածության երաշխավորն է: Բացի նշված դերակատարումից, հարկաբյուջետային համակարգը հանդիսանում է տնտեսության զարգացման խթանման, տնտեսավարող սուբյեկտների գործունեության ուղղորդման և տնտեսական գերակայությունների ձեռք բերման կարևոր միջոց: Այլ կերպ ասած, նպատակամետ քաղաքականության իրականացման դեպքում այն հնարավորություն է ընձեռում կառավարել տնտեսությունը՝ հասնելով ցանկալի արդյունքների: Բնականաբար, շուկայական տնտեսության պայմաններում, ի թիվս այլ տնտեսական հասկացությունների, փոխվում է նաև հարկաբյուջետային համակարգի բովանդակությունը: Այդ առումով, հարկաբյուջետային համակարգն, ըստ էության, պետք է հանդիսանա այն գլխավոր օղակը, որի միջոցով իրականացվող քաղաքականությունը միտված կլինի վերարտադրության գործընթացի կառավարելիության աստիճանի բարձրացմանը՝ մեղմելով շուկայական հարաբերություններից բխող սոցիալական բացասական հետևանքները:

1.2 Պետական ֆինանսական համակարգի դերը տնտեսական զարգացման գործում

Ֆինանսները հանդիսանալով տնտեսական հարաբերությունների դրամական արտացոլում, կախված է տնտեսության մեջ այդ հարաբերությունների որակական և քանաքական մակարդակից: Ըստ էության, ֆինանսները լինելով համախառն ներքին արդյունքի և ազգային եկամտի բաշխման ու վերաբաշխման, ինչպես նաև դրամական միջոցների ֆոնդերի ձևավորման և օգտագործման, այնպես էլ դրանց նկատմամբ վերահսկողության արդյունավետ միջոց:

Ազգային եկամտի վերաբաշխումը տեղի է ունենում տնտեսության արտադրական և ոչ արտադրական ոլորտների, նյութական արտադրության ճյուղերի, երկրի առանձին տարածաշրջանների, սեփականության ձևերի, բնակչության տարբեր սոցիալական խմբերի միջև: Համախառն ներքին արդյունքի և ազգային եկամտի բաշխման և վերաբաշխման փուլում դրամական միջոցները ձեռք են բերում ֆինանսական ռեսուրսների տեսք, որոնք ձևավորվում են տնտեսավարող սուբյեկտների (ապակենտրոնացված) և պետության (կենտրոնացված) մոտ: Այս առումով, պետք է նշել, որ ֆինանսները հանդիսանալով կարևոր հասկացություն, ունեն հրամայական բնույթ և որոշակիորեն կախված են պետության ֆինանսական քաղաքականությունից:

Ֆինանսները դրամական հարաբերություններ են, որոնք ծագում են համախառն ներքին արդյունքի և ազգային եկամտի բաշխման ու վերաբաշխման գործընթացում՝ կապված պետության և տնտեսավարող սուբյեկտների դրամական միջոցների, խնայողությունների ձևավորման, ընդլայնված վերարտադրության ապահովման, զբաղվածների նյութական խրախուսման, հասարակության սոցիալական և այլ պահանջմունքների բավարարման նպատակով օգտագործման հետ:

Ըստ էության, հասարակական կյանքում ֆինանսները դրսևորվում են բաշխիչ և վերահսկիչ ֆունկցիաների միջոցով, որոնք իրականաց-

վում են միաժամանակ, քանի որ ցանկացած ֆինանսական գործառնություն նշանակում է հասարակական արդյունքի բաշխում և վերահսկողություն այդ բաշխման նկատմամբ:

Երկրի տնտեսական զարգացման գործում, ակնհայտորեն, չափազանց մեծ է ֆինանսական համակարգի դերը, որն, ըստ էության, պետության և տնտեսավարող սուբյեկտների դրամական միջոցների ֆոնդերի ձևավորման, բաշխման և օգտագործման մեթոդների և ձևերի համակարգն է: Ընդհանուր առմամբ, ֆինանսական համակարգն իր մեջ ներառում է հետևյալ հիմնական օղակները.

- պետական ֆինանսներ, որը կազմված է պետական իշխանության և կառավարման տարբեր մակարդակների բյուջեներից, արտաբյուջետային ֆոնդերից, պետական և տեղական փոխառություններից,

- ապահովագրություն, որը ֆինանսական հարաբերությունների առանձնահատուկ ճյուղ է՝ կապված պատահարների առաջացման դեպքում դրանց հետևանքների հաղթահարման համար անհրաժեշտ նպատակային ապահովագրական ֆոնդի ձևավորման հետ,

- սեփականության տարբեր ձևեր ունեցող սուբյեկտների ֆինանսներ, որոնք կապված են պետական ֆինանսների հետ՝ պայմանավորված հարկերի և այլ պարտադիր վճարների վճարման, ինչպես նաև բյուջետային վարկերի և սուբսիդիաների բաշխման հետ:

Երկրի տնտեսական և քաղաքական զարգացման գործում չափազանց մեծ է պետական ֆինանսական համակարգի դերը, որի կազմում իր կարևորությամբ հատկապես առանձնանում է պետական բյուջեն: Վերջինս, ապահովելով ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացումը և տնտեսական ու քաղաքական խնդիրների լուծման նպատակով օգտագործումը, հանդես է գալիս որպես տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր լծակ՝ նպաստելով սոցիալ-տնտեսական բնույթի տարբեր խնդիրների լուծմանը: Հարկ է նշել, որ պատմական զարգացման տարբեր ժամանակահատվածներում պետությունն ունեցել է տարբեր գործառույթներ, որոնք հասարակական զարգացմանը զուգընթաց ընդլայնվել են և ձեռք բերել հատուկ կարևորություն: Տնտե-

սական զարգացման ներկա փուլում երկրի քաղաքական և տնտեսական զարգացումն ապահովող պետական գործառույթների շարքին կարելի է դասել հետևյալները.

- շուկայական տնտեսավարման ինստիտուցիոնալ միջավայրը ձևավորող օրենսդրաիրավական ակտերի մշակում, ընդունում և կատարելագործում,

- մակրոտնտեսական կայունության ապահովում և տնտեսության պետական կարգավորում,

- սոցիալական հիմնական ծառայությունների ֆինանսավորում, բնակչության խոցելի խմբերին աջակցության ցուցաբերում,

- համաշխարհային տնտեսական ինտեգրացման խորացում և ազգային տնտեսության շահերի պաշտպանություն:

Ակնհայտ է, որ վերոհիշյալ գործառույթների իրականացումն ենթադրում է քաղաքական և տնտեսական համապատասխան նախադրյալների, ինչպես նաև անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ միջավայրի առկայություն: Միաժամանակ, պետք է նկատի ունենալ, որ պետության և պետական ֆինանսների դերը և հնարավորությունները հասարակական զարգացման գործում, կախված կոնկրետ իրավիճակից, կարող են տարբեր լինել: Զարգացման ներկա փուլում պետությունը հանդիսանում է տնտեսական հարաբերությունների կարևոր կողմերից մեկը, որի մասնակցությունը պայմանավորված է տվյալ պետության տնտեսական զարգացման մոդելով, սոցիալական դերակատարմամբ և մի շարք այլ գործոններով:

Ըստ էության, պետության գործառույթների պատշաճ իրականացման կարևոր միջոցներից մեկն է հանդիսանում պետական ֆինանսական համակարգը, որը կենտրոնացված դրամական միջոցների ձևավորման և օգտագործման գործընթացում ծագող տնտեսական հարաբերությունների համախումբ է: Պետական ֆինանսներն իրենց տնտեսական էությամբ արտահայտում են հասարակական արդյունքի որոշակի մասի բաշխման և վերաբաշխման հետ կապված դրամական հարաբերություններ:

Պետական և տեղական ֆինանսներն իրենցից ներկայացնում են տնտեսական հարաբերություններ, որոնք ծագում են դրամական շրջանառության ժամանակ՝ կապված ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացված ֆոնդերի ձևավորման, բաշխման և օգտագործման հետ: Ըստ էության, պետական և տեղական ֆինանսների հիմնական օղակը բյուջետային համակարգն է, որն իշխանության տարբեր մակարդակների բյուջեների և արտաբյուջետային ֆոնդերի համախումբն է:

Հասարակության սոցիալ-քաղաքական զարգացման ընթացքում պետական և տեղական ֆինանսները իրականացնում են հետևյալ ֆունկցիաները.

- պլանավորում, որը նպատակների ձևավորման և դրանց հասնելու ուղիների ընտրության ուղղությամբ իրականացվող գործունեություն է,
- կազմակերպում, որն իրականացվում է բյուջետային կառուցվածքի, բյուջետային դասակարգման, բյուջետային գործընթացի միասնական ընթացակարգի միջոցով,
- խթանում՝ նպատակների ձեռքբերմանն ուղղված գործունեություն,
- վերահսկողություն:

Պետական և տեղական ֆինանսների կազմակերպման հիմնական սկզբունքներն են օրենսդրական և նորմատիվ բազայի միասնականությունը, թափանցիկությունը, իրավասությունների հստակությունը, նպատակայնությունը, գիտական վերլուծությունը, արդյունավետությունը և խնայողությունը, կենտրոնացված ֆինանսների կառավարման կանոնակարգվածությունը և այլն:

Պետական ֆինանսական քաղաքականությունը հանդիսանում է մակրոտնտեսական քաղաքականության կարևոր տարրերից մեկը և ուղղված է երկրում սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի կայունացմանը և զարգացմանը: Պետական կարգավորումն իրենից ներկայացնում է հասարակության սոցիալ-տնտեսական կյանքում ֆինանսական գործընթացների վրա ներգործության օրենսդրորեն ամրագրված համա-

կարգ: Պետական կարգավորման բոլոր ուղղությունները գտնվում են փոխգործողության մեջ և ազդում են մեկը մյուսի վրա: Նման փոխադարձ կապերի բացահայտումը կարևոր նշանակություն ունի ֆինանսական համակարգի գործունեության համար:

Հարկ է նշել, որ պետական կարգավորումը, որպես կանոն, հիմնվում է որոշակի ֆինանսական հայեցակարգի վրա: Ընդհանուր առմամբ, գոյություն ունեն պետական ֆինանսական կարգավորման երկու ուղղություններ, հիմնված մոնետարիզմի և քեյնսականության տեսությունների վրա: Տնտեսության վրա պետության կողմից ներգործությունը կարող է իրականացվել հարկաբյուջետային քաղաքականության, ֆինանսական շուկայի կարգավորման և այլ տնտեսական ու վարչական միջոցներով: Այլ խոսքով, ֆինանսների միջոցով պետությունը ներգործում է տնտեսության և սոցիալական ոլորտների վրա իր կողմից վարվող ֆինանսական քաղաքականությամբ:

Պետական ֆինանսների կառավարման ժամանակ առանձնացվում են մի քանի ֆունկցիոնալ տարրեր.

- պլանավորում՝ գնահատվում է ֆինանսների վիճակը և դրանց արդյունավետ օգտագործման ուղղությունները,

- օպերատիվ կառավարում՝ ձևավորված ֆինանսական վիճակի հիման վրա մշակված միջոցառումների համալիր՝ ֆինանսական ռեսուրսների վերաբաշխման օգնությամբ նվազագույն ծախսերի միջոցով առավելագույն արդյունք ստանալու նպատակով,

- վերահսկողություն, որն իրականացվում է պետության ֆինանսների օգտագործման բոլոր փուլերում:

Լայն իմաստով, առանձնացվում են պետական ֆինանսների կառավարման մի քանի ձևեր և մեթոդներ.

- ֆինանսական պլանավորում,
- կանխատեսում,
- ծրագրավորում,
- ֆինանսական կարգավորում,
- ֆինանսական օրենսդրության ընդունում,

- ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացման մեթոդների համակարգ:

Երկրի զարգացման տեսանկյունից կարևոր նշանակություն ունի ֆինանսական կայունությունը, որն ենթադրում է ֆինանսական համակարգի գործունեություն համար այնպիսի պայմանների ստեղծում, որի դեպքում, առավելագույնս կրճատվում են ֆինանսական հոսքերի անօրինական շրջանառության ծավալները, և ապահովվում է այդ միջոցների արդյունավետ շրջանառությունը: Ֆինանսական անվտանգության ապահովման համակարգի ձևավորման հիմքում պետք է ընկած լինի ֆինանսական շուկայի զարգացման ռազմավարության մշակումը: Այդ նպատակով, անհրաժեշտ է ապահովել ֆինանսական շուկայի հիմնական սեգմենտների զարգացումը և դրա բոլոր մասնակիցների շահերի հաշվեկշռվածությունը: Ընդ որում, հաշվեկշռվածության ապահովման դեպքում միայն կարող են ստեղծվել պայմաններ ֆինանսական շուկայի հիմնական գործառույթների լիարժեք իրականացման և արդյունավետ գործունեություն ծավալելու համար:

Այդպիսի համակարգի տարրերի հիերարխիկ կառուցվածքն ուղղակիորեն ցույց է տալիս, որ առաջին տեղում պետք է ընկած լինի ֆինանսական միջոցների ոչ միայն խիստ նպատակային օգտագործման, այլ նաև ներդրված միջոցների արագ և արդյունավետ վերադարձման սկզբունքը: Հետևաբար, նման սկզբունքների, որպես հայեցակարգի հիմք ենթադրում է ֆինանսական միջոցների արդյունավետ և նպատակային օգտագործման նկատմամբ վերահսկողության գործուն համակարգի ձևավորում: Այդ դեպքում միայն կարելի է հասնել ֆինանսական կայունության ապահովման արդյունավետ համակարգի ձևավորման, որը կարող է հանդիսանալ ոչ միայն երկրի տնտեսական անվտանգության մակարդակի բարձրացման կարևոր գործոն, այլ նաև տնտեսության զարգացման լուրջ խթան:

Ֆինանսական կայունության համակարգն ենթադրում է ֆինանսավարկային գործիքների կիրառման համակողմանի ուսումնասիրություն և վերլուծություն, որի վերջնական արդյունքը պետք է հանդիսանա

տնտեսական աճի ապահովմանը նպաստող ֆինանսական համակարգի ձևավորումը: Այստեղ հիմնական շեշտադրումը պետք է կատարվի տնտեսական հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված ընդհանուր ֆինանսական և, մասնավորապես, հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականության մշակման և իրականացման վրա:

Հարկաբյուջետային համակարգը խիստ կարևոր նշանակություն ունի ինչպես տնտեսության ընդհանուր զարգացման, ներդրումային միջավայրի բարելավման, ընդլայնված շրջանառության ապահովման, այնպես էլ բնակչության կենսամակարդակի բարձրացման, սոցիալական տարաբնույթ հիմնախնդիրների լուծման հարցում: Երկրի տնտեսական անվտանգության ապահովման առումով հարկաբյուջետային քաղաքականության հիմնական նպատակը պետք է հանդիսանա պետական բյուջեի եկամուտների ավելացման ճանապարհով բյուջետային հասցեագրված քաղաքականության իրականացումը: Ընդ որում, պետական գործառույթների լիարժեք և արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ է ֆինանսական բազայի ձևավորում, բնակչության խոցելի խավերին պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների հասանելիության և մատչելիության ապահովում, սոցիալական կարիքների նվազագույն մակարդակի երաշխավորում:

Հարկաբյուջետային ոլորտում վերջին տարիներին իրականացված փոփոխությունների ընթացքում հիմնականում փորձ է արվել հարկային բեռի բարձրացման ճանապարհով լուծել տնտեսական համակարգում առկա մի շարք հիմնախնդիրներ: Սակայն, որպես կանոն, տնտեսական ծանր պայամաններում նման քայլերը, գրեթե միշտ հանգեցնում են տնտեսության զարգացման տեսանկյունից ոչ ցանկալի միտումների ձևավորմանը: Բյուջետային միջոցների ոչ նպատակային օգտագործումը շատ դեպքերում հանգեցրել է դրանց փոշիացմանը և պետական գործառույթների ոչ պատշաճ կատարմանը:

Հարկաբյուջետային քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի պետության և տնտեսավարող սուբյեկտների շահերի հիմնավորված զուգակցմանը, հարկային եկամուտների տեսակարար կշռի մեծացմանը:

նը, հարկային բեռի բաշխման արդարացիության ապահովմանը, տնտեսական աճի խթանմանը, ներդրումային ակտիվության բարձրացմանը նպաստող հարկային համակարգի ձևավորմանը, տնտեսության իրական հատվածի՝ որպես պետության եկամուտների հիմնական աղբյուրի գործունեության հնարավորությունների ընդլայնմանը, ձեռնարկատիրական ակտիվության ուղղությամբ հարկային մեխանիզմի կարգավորիչ և խթանիչ լծակների օգտագործման արդյունավետության բարձրացմանը, հարկային եկամուտների կառուցվածքում ուղղակի և անուղղակի հարկերի միջև օպտիմալ հարաբերակցության հաստատմանը և, վերջապես, հարկային վարչարարության կատարելագործմանը: Բյուջետային քաղաքականության տեսանկյունից խիստ կարևորվում են ոլորտային և ճյուղային գերակայությունների սահմանում, բյուջետային միջոցների հասցեականության, ինչպես նաև դրանց օգտագործման արդյունավետության ապահովումը, բյուջետային կարգապահության բարձրացումը, միջբյուջետային հարաբերությունների հստակեցումը, բյուջետային դեֆիցիտի արդյունավետ կառավարումը, արտաքին պարտքի թույլատրելի մակարդակի ապահովումը, ներգրավված փոխառությունների նպատակային օգտագործումը և այլն:

Ցանկացած երկրում ֆինանսական կայունության ապահովման գործում կարևոր նշանակություն ունի դրամավարկային քաղաքականությունը: Մասնավորապես, Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացված դրամավարկային քաղաքականությունը տնտեսական անվտանգության վրա ունեցել է ինչպես ուղղակի, այնպես էլ անուղղակի ազդեցություն: Մասնավորապես, անկախ դրամավարկային քաղաքականության վարման առաջին տարիներին տեղի ունեցած որոշ երևույթներ (բնակչության խնայողությունների արժեզրկում, սղաճի սրընթաց աճ, ազգային արժույթի ներդրումից հետո դրա արժեզրկման բարձր տեմպեր ու գնողունակության ցածր մակարդակ և այլն) շատ կարճ ժամանակահատվածում բնակչության զգալի մասին դուրս մղեցին դրամավարկային հարաբերությունների պաշտոնական դաշտից՝ զրկելով նրանց ինքնազբաղվածության ապահովման համար անհրա-

Ժեշտ ֆինանսական ռեսուրսներից: Մյուս կողմից, այս բնագավառում առկա գլոբալ հիմնահարցերը, այն է՝ չգարգացած ֆինանսավարկային շուկաների ու ինստիտուտների առկայությունը, վարկային ռեսուրսների սղությունը, վարկերի թանկությունը, կարճաժամկետությունը և վերադարձելիության երաշխիքների բացակայությունը, երկրում դոլարիզացիայի բարձր մակարդակը և այլն, ունեցան էական բացասական ազդեցություն տնտեսության ֆինանսական ու իրական հատվածների միջև կապի ամրապնդմանը: Արդյունքում, ոչ միայն վտանգվեցին ձեռնարկությունների գործունեության ընդլայնման հնարավորություններն, այլև արտադրական ոլորտի սուբյեկտները ստիպված էին մասամբ անցնել գործունեության ստվերային դաշտ (օգտագործելով հիմնականում կանխիկ արժույթային միջոցները), կրճատել զբաղվածությունը, բարձրացնել իրենց արտադրանքի (ծառայությունների) գները և այլն: Դրանք, անշուշտ, չէին կարող բացասաբար չանդրադառնալ բնակչության եկամուտների մակարդակի և ֆինանսական ռեսուրսների բաշխվածության վրա: Թեև վերջին մի քանի տարիներին այս ոլորտում ի հայտ են եկել որոշակի դրական միտումներ և նշված հիմնահարցերը մասամբ գտել են իրենց լուծումներն, այդուհանդերձ, հանրապետության սոցիալ-տնտեսական ներդաշնակ զարգացման և տնտեսական անվտանգության ապահովման տեսանկյունից, դրամավարկային քաղաքականության հիմնական նպատակը պետք է կայանա կայուն, կանխատեսելի, անհրաժեշտ խորություն ունեցող և «բազմահարկ» ֆինանսական ու վարկային շուկաների ձևավորման մեջ: Այդ գործում խիստ կարևորվում են ֆինանսական և վարկային շուկաների զարգացումը, գների կայունության ապահովումը, սղաճի հիմնավորված մակարդակի սահմանումը և դրա կառավարելիության աստիճանի բարձրացումը, ազգային դրամի կայունության, դրամական զանգվածի և տնտեսության հնարավորությունների համապատասխանության ապահովումը, բանկային համակարգի լիկվիդայնության բարձրացումը և այլն: Նշված խնդիրներից առաջիկա տարիներին գերակա պետք է համարել ֆինանսական և վարկային շուկաների զարգացումը և սղաճի

հիմնավորված մակարդակի սահմանումն, ինչպես նաև դրա կառավարելիության աստիճանի բարձրացումը:

Ակնհայտորեն, հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունները կարևոր նշանակություն ունեն երկրի տնտեսական զարգացման գործում: Միաժամանակ, դրա ապահովումը պահանջում է տնտեսական համակարգի մյուս սուբյեկտների բնականոն ու արդյունավետ գործունեություն, որն, իր հերթին, պայմանավորված է տնտեսական գործունեության համար նպաստավոր պայմանների ստեղծմամբ, օրենսդրական դաշտի կատարելագործմամբ, մրցակցության ապահովմամբ, գործարար միջավայրի բարելավմամբ, հակամենաշնորհային միտումների բացառմամբ և այլն: Միայն նման պարագայում է հնարավոր ընդհանուր ֆինանսական համակարգի ամրապնդումը և զարգացումը:

1.3 Տնտեսության պետական կարգավորման բյուջետային լծակները

Ազատական հարաբերություններին անցման փուլում տնտեսական համակարգում ծագում են մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնց լուծումը պահանջում է պետության ակտիվ միջամտության և մասնակցության միջոցով տնտեսական գործընթացների կարգավորում: Շուկայական վերափոխումներով պայմանավորված, որոշակիորեն փոխվում են նաև պետության կողմից իրականացվող գործառույթների բովանդակությունը և բնույթը՝ ենթադրելով դրանց իրականացման ֆինանսական, կադրային և այլ ռեսուրսներով ապահովվածություն: Ըստ էության, նշված խնդիրների լուծման ֆինանսական ապահովվածությանն է կոչված պետական բյուջեն, որի դերը չափազանց կարևոր է երկրի տնտեսական զարգացման, առկա հիմնախնդիրների լուծման, ինչպես նաև հասարակական առաջընթացի ապահովման գործում: Արտացոլելով պետության տնտեսական քաղաքականության հիմնական ուղղությունները և գերակայությունները, պետական բյուջեն հանդիսանում է տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր և գլխավոր լծակ: Ըստ էության, պետական բյուջեն պետության ընթացիկ տարվա հիմնական ֆինանսական պլանն է, որը կոչված է ապահովելու պետության գործառույթների պատշաճ իրականացումը: Բյուջետային հարաբերությունները հանդիսանում են ֆինանսական հարաբերությունների տարատեսակ, որոնք առաջանում են համախառն ներքին արդյունքի վերաբաշխման գործընթացում: Այլ խոսքով, բյուջեն դրամական միջոցների ձևավորման և օգտագործման իրավական փաստաթուղթ է, որի գլխավոր նպատակը պետական իշխանության մարմինների գործառույթների իրականացման շարունակականության ապահովումն է:

Տնտեսության կարգավորման և պետության բնականոն գործունեության ապահովման հիմնախնդիրների լուծման անհրաժեշտության հետ կապված մեծ նշանակություն է ստանում բյուջեի՝ որպես մակրո-

տնտեսական կարգավորման լծակի դերը: Համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ չնայած շուկայական տնտեսության ինքնակարգավորման մեխանիզմների գոյությանը և տնտեսության մեջ մասնավոր հատվածի մեծ տեսակարար կշռին, այնուամենայնիվ, յուրաքանչյուր երկրի սոցիալ-տնտեսական կյանքում զգալի է պետության դերը: Վերջինս, գրեթե բոլոր հասարակարգերում, այս կամ այն չափով, իրականացրել է կարգավորիչ գործառույթ՝ որպես յուրահատուկ մակրոտնտեսական կարգավորման լծակ ընտրելով հարկաբյուջետային քաղաքականությունը: Այն հանդես է գալիս որպես տնտեսական քաղաքականության բաղկացուցիչ մաս՝ իր ազդեցության դաշտում ընդգրկելով տնտեսական համակարգում տեղի ունեցող գործընթացները: Այլ խոսքով, հարկաբյուջետային քաղաքականությունն իրենից ներկայացնում է տնտեսության կարգավորման առանձնահատուկ գործիք, որի միջոցով պետությունը ներգործում է տնտեսական գործընթացների վրա՝ համապատասխան ուղղորդումներ կատարելով իր կողմից հռչակված նպատակների իրագործման համար: Միաժամանակ, պետք է նկատի ունենալ նաև այն հանգամանքը, որ հարկաբյուջետային լծակների կիրառման դրսևորումներն անցումային տնտեսություն ունեցող և զարգացած երկրներում որոշակիորեն տարբերվում են միմյանցից:

Զարգացած երկրներում հարկաբյուջետային գործիքները պետության տրամադրության տակ գտնվող այն հիմնարար լծակներն են, որոնց միջոցով պետությունն ուղղակի կամ անուղղակի ձևով ազդում է ամբողջական առաջարկի և պահանջարկի վրա և, կախված տնտեսական կոնյունկտուրայից, իրականացնում է խթանող կամ զսպող քաղաքականություն: Այլ կերպ ասած, զարգացած երկրներում հարկաբյուջետային քաղաքականությունը տարբերակված բնույթ է կրում և առավելագույնս համահունչ է տնտեսության զարգացման միտումներին և առանձնահատկություններին: Անցումային տնտեսությամբ երկրներում հարկային քաղաքականությունը հիմնականում ունի ֆիսկալ բնույթ, ինչն, ի թիվս այլ գործոնների, պայմանավորված է պետական ծախսերի առավել մեծ ծավալի իրականացման անհրաժեշտությամբ: Սակայն դրանով հան-

դերձ, անառարկելի է այն փաստը, որ երկրի հարկաբյուջետային համակարգի առանձնահատկությունները, նախ և առաջ, պայմանավորված են տնտեսության յուրահատկություններով: Հետևաբար, պետական բյուջեն իր վրա կրում է տվյալ երկրի տնտեսական համակարգում տեղի ունեցող գործընթացների և տնտեսության զարգացման ներուժային հնարավորությունների ազդեցությունը, ինչն, ակնհայտորեն, ենթադրում է համապատասխան հարկաբյուջետային քաղաքականության մշակում և իրականացում:

Տարբեր մասնագետների կողմից բյուջեն դիտվում է որպես կարևոր տնտեսական հասկացություն, քաղաքական ինստիտուտ, ֆինանսական համակարգի կենտրոնական օղակ և տնտեսության պետական կարգավորման հզոր լծակ: Ժամանակակից շուկայական տնտեսություն ունեցող պետությունը ձգտում է ակտիվորեն միջամտել երկրի տնտեսական և սոցիալական կյանքին, հասարակական վերարտադրության և ազգային եկամտի վերաբաշխման գործընթացներին: Մյուս կողմից, հարկային համակարգի և բյուջետային ֆինանսավորման գերակայությունների միջոցով պետությունն ակտիվորեն ազդում է գիտատեխնիկական առաջընթացի տեմպերի արագացման, ներդրումների և ՀՆԱ-ի աճի վրա:

Ընդհանուր առմամբ, յուրաքանչյուր երկրի բյուջետային համակարգում կենտրոնական տեղ է զբաղեցնում երկրի պետական բյուջեն: Գոյություն ունեն «բյուջե» հասկացության սահմանման տարբեր մոտեցումներ, ինչը պայմանավորված է բյուջե կատեգորիայի բազմաբովանդակությամբ: Որպես կանոն, բյուջեի տակ հասկացվում է դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդ, որը ձևավորվում է իշխանության այս կամ այն մակարդակում՝ համապատասխան պետական մարմինների գործառույթների իրականացման համար: Փաստորեն, բյուջեն պետության, նրա ազգային-պետական և վարչատարածքային միավորների բնականոն կենսագործունեության ապահովման հիմքն է: Դրամական միջոցների կենտրոնացումը բյուջեում հնարավորություն է տալիս ոչ միայն ֆինանսական ռեսուրսներն ուղղել տնտեսական և սոցիալական

բնույթի հիմնախնդիրների լուծմանը, այլ նաև ապահովել երկրի տնտեսական և ֆինանսական քաղաքականության իրականացումը:

Հասարակության զարգացմանը զուգընթաց, որոշակիորեն փոխվում է նաև բյուջեի սոցիալ-տնտեսական դերը: Վարչահրամայական տնտեսության պայմաններում պետական բյուջեն հանդիսանում էր հասարակական կյանքի գրեթե բոլոր կողմերի ֆինանսական ապահովվածության միակ աղբյուրը: Շուկայական հարաբերությունների պայմաններում փոխվում են կենտրոնացված (նախ և առաջ, բյուջետային) և ապակենտրոնացված դրամական ֆոնդերի միջև հարաբերությունները՝ ի օգուտ վերջիններիս: Նման պարագայում բյուջետային միջոցներն առավելապես ուղղվում են գլոբալ, համապետական բնույթի խնդիրների լուծմանը՝ կառուցվածքային վերափոխումներին, գիտատեխնիկական զարգացմանը և այլն: Ուժեղանում է բյուջեի սոցիալական ուղղվածությունն, մեծանում են ռիսկերից և ճգնաժամային դրսևորումներից բնակչության պաշտպանությանն ուղղված ծրագրերի ֆինանսավորման ծավալները: Ընդ որում, այդ ամենն իրականացվում է ձեռնարկատիրական ակտիվության խթանման, դրամական միջոցների ապակենտրոնացված ֆոնդերի ձևավորման և զարգացման կազմակերպական ու իրավական մեխանիզմների ներդրման միջոցով:

Բյուջեն, որպես տնտեսական կատեգորիա, դիտարկվում է նաև որպես պետության, տնտեսավարող սուբյեկտների և բնակչության միջև հարաբերությունների համակարգ, որոնք ծագում են դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման գործընթացում: Բյուջեն, ըստ էության, իրենից ներկայացնում է դրամական միջոցների ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման միջոց, որը նախատեսված է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների իրականացման և խնդիրների լուծման համար: Դեռևս 20-րդ դարասկզբին պետական բյուջեի տակ հասկացվում էր բյուջետային նախահաշիվ, այսինքն՝ կոնկրետ ժամանակահատվածում պետական ծախսերի և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ եկամուտների նախահաշիվ, որը հաստատվում է իշխանության բարձրագույն մարմնի կող-

մից:¹⁴ Փաստորեն, նման մոտեցումը բյուջեն բնութագրում է որպես երկրի ֆինանսական պլան, որը ձևավորվում և օգտագործվում է սահմանված կարգով, իրենից ներկայացնում է իրավական ձևակերպում ունեցող փաստաթուղթ, քանակական արտահայտությամբ արտացոլում է պետության կողմից ստացվող և ծախսվող դրամական միջոցները: Ընդ որում, բյուջեի կազմումը և դրա օգտագործման նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը գտնվում է բացառապես պետական իշխանության մարմինների իրավասության ներքո:

Որպես պետության գլխավոր ֆինանսական պլան, բյուջեն ամրագրում է նաև բյուջետային հարաբերությունների մասնակիցների իրավունքները և պարտականությունները, կազմակերպում և կոորդինացնում է ֆինանսական համակարգի բոլոր օղակների, ինչպես նաև տնտեսական հարաբերությունների սուբյեկտների գործունեությունը: Ըստ էության, բյուջեն իրենից ներկայացնում է յուրահատուկ, համընդհանուր ֆինանսական պլան, քանի որ այն գործնականում ընդգրկում է երկրի տնտեսական և սոցիալական զարգացման գրեթե բոլոր ոլորտները: Միաժամանակ, հաշվի առնելով բյուջեի նման բնույթը, պետք է նշել, որ այն պետության կողմից կիրառվում է որպես ֆինանսական կարգավորման կարևոր գործիք:

Բյուջետային կարգավորումն իրենից ներկայացնում է բյուջետային համակարգի տարբեր օղակների միջև ֆինանսական ռեսուրսների բաշխման և վերաբաշխման գործընթաց՝ ֆինանսական հնարավորությունների համահարթեցման նպատակով: Բյուջետային կարգավորման հիմքը տարբեր մակարդակների բյուջեներին եկամուտների որոշակի աղբյուրների օրենսդրորեն ամրագրումն է: Ըստ էության, դա պետության կարևոր տնտեսական գործառույթներից մեկն է, որի նպատակը տնտեսական համակարգի բնականոն գործունեության, դրա հաշվեկշռվածության, կառուցվածքային տեղաշարժերի, հասարակության գործունեության և բնականոն զարգացման գլոբալ հիմնախնդիրների լուծ-

¹⁴ Финансы. Учебник. Под ред. В. Ковалева. М. 2004 г. Стр. 185

ման ապահովումն է: Չնայած այն հանգամանքին, որ բյուջետային կարգավորումն ակտիվ կերպով իրականացվում է տարբեր երկրներում, պետք է նշել, որ շուկայական հարաբերությունների պայմաններում ֆինանսական հոսքերի շարժին պետության միջամտության աստիճանը վարչահրամայական տնտեսության համեմատությամբ ավելի փոքր է և հիմնականում կրում է անուղղակի բնույթ:

Բյուջետային համակարգի տակ, որպես կանոն, հասկացվում է տնտեսական հարաբերությունների ու պետական կառուցվածքի վրա հիմնված և իրավական նորմերով կարգավորվող տարբեր վարչարատաճքային միավորների բյուջեների համախումբը: Բյուջետային համակարգի կառուցվածքը բխում է պետության կառուցվածքով, որը պայմանավորված է պետության առանձին միավորների, վերջիններիս և կենտրոնի միջև հարաբերությունների կանոնակարգվածությամբ և իրավասությունների տարանջատվածությամբ:

Պետություններն, ընդհանուր առմամբ, լինում են ունիտար և ֆեդերատիվ: Առաջիններում կառուցվածքային միավորների կախվածության աստիճանը կենտրոնական իշխանությունից որոշակիորեն տարբեր է: Այս տեսանկյունից, դրանք տարանջատվում են կենտրոնացված և ապակենտրոնացված կառուցվածք ունեցող պետությունների: Առաջիններում առկա է կենտրոնական իշխանությունից տարածաշրջանների կախվածության առավել բարձր աստիճան, իսկ երկրորդներում կառուցվածքային միավորներն օժտված են իրավասությունների բավականաչափ լայն դաշտով, սակայն սեփական ինքնուրույնություն չունեն: Ունիտար պետությունների երկրորդ առանձնահատկությունն այն է, որ երկրում գործում է օրենսդիր, գործադիր, դատական և վերահսկողական մարմինների միասնական համակարգ: Ընդ որում, կենտրոնական իշխանություններից վարչատարածքային միավորների կառավարման մարմինների ենթակայության աստիճանը կախված է պետության կենտրոնացվածության աստիճանից:

Ի տարբերություն ունիտար պետությունների, ֆեդերատիվ երկրներն ունեն իրենց բնորոշ հետևյալ հատկանիշները: Առաջին, ֆեդերա-

տիվ պետությունները կազմված են տարբեր պետական կազմավորումներից, որոնք հանդիսանում են ֆեդերացիայի սուբյեկտներ և ունեն սեփական վարչատարածքային բաժանումը: Երկրորդ, ֆեդերատիվ պետություններում գործում է պետական իշխանության բարձրագույն մարմինների երկու համակարգ՝ ֆեդերալ մարմինների և ֆեդերացիայի համապատասխան սուբյեկտների իշխանության մարմիններ: Հարկ է նշել, որ եթե ֆեդերալ մարմիններն իրենց գործառույթներն ու իրավասություններն իրականացնում են ամբողջ երկրի տարածքում, ապա երկրորդները՝ միայն ֆեդերացիայի տվյալ սուբյեկտի տարածքում: Բացի նշվածներից, ֆեդերատիվ պետություններն ունեն այլ առանձնահատկություններ: Մասնավորապես, ֆեդերացիայի սուբյեկտները կարող են ունենալ սեփական սահմանադրություն, օրենսդրության համակարգ, երկպալատ օրենսդիր մարմին և այլն:

Բյուջետային համակարգը միացյալ տիպի երկրներում բաղկացած է երկու մակարդակից՝ պետական բյուջե և տեղական բյուջեներ: Ընդ որում, վերջիններս ունեն եկամուտների սեփական աղբյուրներ և իրենց իրավասությունների շրջականում ինքնուրույն կերպով իրականացնում են համապատասխան ծախսեր: Դաշնային պետություններում բյուջետային համակարգը, որպես կանոն, կազմված է երեք մակարդակներից՝ պետական, ֆեդերացիայի սուբյեկտների և տեղական բյուջեներ: Ընդ որում՝ դրանցից յուրաքանչյուրն ինքնուրույն է և ունի եկամուտների սեփական աղբյուրները:

Եկամուտների վերաբաշխումն ենթադրում է պետության տրամադրության տակ համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացում: Ըստ էության, բյուջեում միջոցների կենտրոնացման աստիճանը խիստ կարևոր է յուրաքանչյուր պետության համար և անուղղակի ազդեցություն ունի տնտեսության (այդ թվում նաև քաղաքականության) վրա: Պետական բյուջեն պետական իշխանությանը հնարավորություն է տալիս իր իսկ կողմից հռչակված ռազմավարությանը համապատասխան բյուջետային միջոցներն օգտագործել գերակա ուղղություններով, դրանով իսկ երկրում իրականացնելով միասնական բյուջետային քաղաքա-

կանոսթյուն: Փաստորեն, բյուջեի միջոցով պետությունը վերաբաշխում է համախառն ներքին արդյունքը և ազգային եկամուտը (պետության առջև ծառացած խնդիրների լուծման հրամայականից ելնելով), իրակա-նացնում է տնտեսության կարգավորում և վերահսկում է պետական մի-ջոցների օգտագործումը:

Հարկ է նշել, որ նախկին վարչահրամայական համակարգի պայ-մաններում պետական բյուջեի կողմից իրականացվող գործառույթներն որոշակիորեն այլ էին: Պետությունն ազգային եկամտի կենտրոնացման, բաշխման և վերաբաշխման գործընթացներում ուներ գրեթե անսահմա-նափակ հնարավորություններ, իսկ պետական բյուջեն ծառայում էր որ-պես ձեռնարկությունների և տնտեսության ճյուղերի ընդլայնված վերար-տադրության ապահովման աղբյուր, որի հաշվին միջոցներ էին հատ-կացվում հասարակական ծախսերի ֆինանսավորման համար: Ընդ որում, շատ դեպքերում այդ ծախսերը չունեին համապատասխան տնտեսական հիմնավորում, որի հետևանքով պարբերաբար անհամա-պատասխանություններ էին առաջանում պետական բյուջեի եկամտային և ծախսային մասերի միջև:

Տնտեսական ազատական հարաբերություններին անցման փուլում, պայմանավորված տնտեսական համակարգում տեղի ունեցող օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ բնույթի մի շարք հիմնախնդիրներով, պետական բյուջեի ինչպես եկամտային, այնպես էլ ծախսային մասերը, որպես կանոն, կրում են էական փոփոխություններ: Ընդ որում, չնայած այն հանգամանքին, որ բյուջեի եկամտային և, հետևաբար, նաև ծախսային մասերը, որպես կա-նոն, էականորեն կրճատվում են, դրանով հանդերձ, պետության ծախսա-յին պարտավորությունները զգալիորեն մեծանում են: Վերջինս պայմա-նավորված է այն հանգամանքով, որ անցումային տնտեսությունում առկա մի շարք հիմնախնդիրների լուծումն ենթադրում է պետական ծախսերի ավելացում: Բացի այդ, շուկայական անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների ձևավորման և կայացման գործում ևս չափազանց կարևոր է պետության մասնակցությունը, ինչն, ակնհայտորեն, ենթադրում է պետական բյու-ջեից համապատասխան հատկացումների իրականացում:

Բյուջետային քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, ըստ էության, ուղղակիորեն կապված է բյուջետային համակարգի հետ: Բյուջետային համակարգը, փաստորեն, հիմնված է երկրի պետական կառուցվածքի ու տնտեսական հարաբերությունների վրա և կարգավորում է տարբեր մակարդակների բյուջեների միջև ծագող հարաբերությունները: Այն չափազանց կարևոր դեր ունի պետության գործունեության մեջ և դրա կառուցվածքից է կախված միջբյուջետային հարաբերությունների կարգավորման մեխանիզմը, տնտեսության և ֆինանսների կառավարելիությունը, քաղաքական նպատակների ձեռք բերումը, եկամուտների հավաքագրման և ծախսերի իրականացման նկատմամբ վերահսկողության բնույթը, տնտեսական և սոցիալական գերակայություններին համապատասխան երկրի զարգացման ապահովումը:

Բյուջետային հարաբերություններին բնորոշ օբյեկտիվ բնույթը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ պետության տրամադրության տակ յուրաքանչյուր տարի պետք է կենտրոնացվի ազգային եկամտի որոշակի մասն, որն անհրաժեշտ է ընդլայնված վերարտադրության ապահովման, քաղաքացիների սոցիալ-մշակութային պահանջմունքների բավարարման, պաշտպանության և անվտանգության խնդիրների լուծման, ինչպես նաև պետական կառավարման անհրաժեշտ ծախսերի իրականացման համար: Իրենց գործունեության ընթացքում բյուջետային հարաբերությունները ստանում են համապատասխան բովանդակություն և նյութականացվում են երկրի բյուջետային ֆոնդում: Վերջինիս կոնկրետ մեծությունը, որն արտացոլում է պետության ձեռքին ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացման աստիճանը, կախված է այնպիսի գործոններից, ինչպիսիք են տնտեսության զարգացման աստիճանը, պետության կողմից լուծման ենթակա տնտեսական և սոցիալական խնդիրները, զարգացման միտումները և այլն:

Պետական բյուջեի կարևոր առանձնահատկություններից է դրա բաշխիչ և վերահսկիչ գործառույթները: Բաշխիչ գործառույթը դրսևորվում է դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման միջոցով: Բյուջեի օգնությամբ պետությունը կարգավորում

է երկրի տնտեսական կյանքը և տնտեսական հարաբերությունները՝ համապատասխան ուղղություններով կատարելով բյուջետային հատկացումներ: Նման քաղաքականության միջոցով պետությունը հնարավորություն ունի խթանել կամ սահմանափակել համապատասխան ոլորտների զարգացումն, ազդել առաջարկի և պահանջարկի վրա, արագացնել խնայողությունների և կապիտալի աճը և այլն: Բյուջեի միջոցով ՀՆԱ-ի վերաբաշխումն ունի երկու փոխկապակցված, միաժամանակ առաջացող և շարունակաբար ընթացող փուլեր՝ բյուջեի եկամուտների ձևավորում և բյուջետային ծախսերի իրականացում: Բյուջեի եկամուտներն, ըստ էության, անհատույց և անվերադարձ կարգով, օրենսդրությանը համապատասխան մուտքեր են, որոնց նկատմամբ վերահսկողությունը վերապահված է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Ծախսերը պետության գործառույթների իրականացման և առկա խնդիրների լուծման նպատակով կատարվող հատկացումներ են: Բացի այդ, բյուջետային ծախսերի միջոցով տեղի է ունենում բյուջետային միջոցների վերաբաշխում բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակների միջև:

Բյուջետային ծախսերն, ընդհանուր առմամբ կարելի է խմբավորել հետևյալ կերպ.

- տնտեսության ֆինանսավորման նպատակով կատարվող ծախսեր (պետական կապիտալ ներդրումներ, ճանապարհաշինարարություն, երկրաբանական հետազոտություններ, գյուղատնտեսության, ձեռնարկատիրության աջակցություն և այլն),
- սոցիալ մշակութային ծախսեր (կրթություն, առողջապահություն, մշակույթ, գիտություն, սպորտ և այլն),
- պետական կառավարում,
- պաշտպանություն և անվտանգություն,
- այլ ծախսեր:

Բյուջեի վերահսկիչ գործառույթի էությունը կայանում է նրանում, որ պետության կողմից դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման միջոցով բյուջեն արտացոլում է տնտե-

սության տարբեր օղակներում դրսևորվող տնտեսական գործընթացները: Այս գործառույթի հիմքը կազմում է բյուջետային ռեսուրսների հոսքը, որն արտահայտվում է բյուջետային մուտքերի և ելքերի ցուցանիշների միջոցով:

Այսպիսով, պետք է նշել, որ տնտեսության պետական կարգավորման լծակների շարքում պետական բյուջեն հանդիսանում է տնտեսության միջամտության հզոր միջոց: Այն, կենտրոնացնելով ազգային եկամտի զգալի մասը, հնարավորություն է տալիս պետությանն իրականացնել համապատասխան քաղաքականություն տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական գերակայությունների ձեռք բերման ուղղությամբ: Պետական բյուջեի նման դերը, հատկապես կարևորվում է անցումային տնտեսության պայմաններում, քանի որ այդ փուլում շուկայական ինստիտուտները դեռևս ամբողջությամբ ձևավորված չեն և տնտեսական գործընթացները շատ դեպքերում ունեն արտաքին միջամտության կարիք:

ԳԼՈՒԽ 2. ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ՆՊԱՏԱԿՆԵՐԸ

2.1 Պետական եկամուտները և դրանց սոցիալ-տնտեսական նշանակությունը

Պետության տնտեսական և քաղաքական զարգացման գործում չափազանց կարևոր նշանակություն ունի պետական բյուջեն, որն ապահովում է ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացումը և տնտեսական ու քաղաքական խնդիրների լուծման նպատակով դրանց օգտագործումը: Այսինքն, բյուջեի միջոցով իրականացվում է ազգային եկամտի որոշակի մասի վերաբաշխում առանձին սուբյեկտների և բնակչության որոշակի խավերի միջև: Բյուջեն հանդես է գալիս որպես ընդհանուր տնտեսական քաղաքականության ֆինանսական հիմք, որի օգնությամբ իրականացվում է տնտեսական և սոցիալական կյանքի տարբեր ոլորտներում որոշակի խնդիրների լուծումը:

Ընդհանուր առմամբ, պետական բյուջեի դերի և բովանդակության ուսումնասիրությունը, նախ և առաջ, ենթադրում է երկրի ֆինանսական համակարգի էության բացահայտում: Տնտեսագետները վերջինս բնութագրում են որպես «ֆինանսական հարաբերությունների համախումբ, որոնց արդյունքում ձևավորվում և օգտագործվում են դրամական միջոցների տարբեր ֆոնդեր: Ֆինանսական համակարգի առանձին օղակների առանձնացման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է ՀՆԱ-ի ստեղծման, բաշխման և վերաբաշխման, եկամուտների ձևավորման և օգտագործման գործընթացում տնտեսական հարաբերությունների սուբյեկտների տարբեր կերպ մասնակցությամբ»:¹⁵ Ըստ էության, ֆինանսական համակարգի կարևորագույն օղակը պետական և տեղական ֆինանսներն են, որոնք իրենց հերթին, ներկայացված են բյուջետային համա-

¹⁵ Романовский М., Врублевская О., Иванова Н. Основы теории и практики государственных финансов. СПб. 1998г. стр. 28

կարգի տեսքով: Վերջինս կազմված է պետական և տեղական բյուջեներից, ինչպես նաև արտաբյուջետային ֆոնդերից:

Ակնհայտորեն, երկրի բյուջետային համակարգի կառուցվածքում առաջատար տեղը զբաղեցնում է պետական բյուջեն, որին է վերապահված պետության գործառույթների իրականացման ֆինանսական ապահովվածության խնդրի լուծումը:

Բյուջեի օգնությամբ լուծվող խնդիրների բնույթը հնարավորություն է տալիս պարզել բյուջեի էությունը և բովանդակությունը: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային գործընթացի արդյունավետ կառավարման համար սկզբունքորեն կարևոր նշանակություն ունի «բյուջե» հասկացության պարզաբանումը: Ինչպես ներկայացնում են որոշ տնտեսագետներ, «բյուջեի էության բացահայտման բարդությունը, նախ և առաջ, կապված է այն բանի հետ, որ այդ հասկացությունն օգտագործվում է իրենց բովանդակությամբ տարբեր երևույթների պարզաբանման համար: Դրանցից մեկն արտացոլում է երկրի դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման հետ կապված որոշակի բնույթի ֆինանսական հարաբերությունների համախումբ: Մյուսը կապված է բյուջետային հարաբերությունների գործնական դրսևորման ձևի և համապատասխան ֆինանսական փաստաթղթի օրենսդրական ամրագրման հետ»:¹⁶ Տնտեսագիտական բառարաններում բյուջեն սահմանվում է որպես պետության, կազմակերպությունների և հիմնարկների եկամուտների և ծախսերի նախահաշիվ՝ որոշակի ժամանակահատվածի համար: Մեկ այլ սահմանմամբ. « պետական բյուջեն պետության և իրավաբանական ու ֆիզիկական անձանց միջև ծագող դրամական հարաբերություններ են ազգային եկամտի վերաբաշխման ուղղությամբ, կապված երկրի անվտանգության, պաշտպանության, կառավարման համակարգի, սոցիալ-մշակութային միջոցառումների ֆինանսավորման համար անհրա-

¹⁶ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. М. Романовского, О.Врублевской, Б. Сабанти М.: 2000г. стр. 154

Ժեշտ բյուջետային ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման հետ»:¹⁷ Փաստորեն, այս սահմանման մեջ բյուջեն դիտարկվում է որպես ինքնուրույն տնտեսական կատեգորիա, որը գտնվում է սերտ կապի մեջ դրամական և բաշխողական հարաբերությունների հետ ու իրենից ներկայացնում է սոցիալ-տնտեսական տարբեր հետաքրքրություններ և շահեր հետապնդող խմբերի միջև յուրատեսակ փոխհամաձայնություն: Բյուջեի շնորհիվ պետությունը հնարավորություն է ստանում սեփական տրամադրության տակ գտնվող ֆինանսական ռեսուրսները կենտրոնացնել տնտեսական և սոցիալական զարգացման առումով իր համար գերակայելի տեղամասերում՝ նպատակ հետապնդելով առավելագույնս բավարարել հասարակության և պետության պահանջմունքները:

Անհրաժեշտ է որոշակի տարբերակում դնել «բյուջե» և «պետական բյուջե» հասկացությունների միջև: Բյուջեն տվյալ կատեգորիայի ընդհանուր անվանումն է, որն արտացոլում է կոնկրետ ժամանակահատվածի համար եկամուտների և ծախսերի որոշակի նախահաշիվ՝ հաստատված կառավարման իրավասու մարմնի կողմից: Ինչ վերաբերում է պետական բյուջեին, ապա այն իշխանության համապատասխան մարմինների կողմից կանոնակարգվող տնտեսական որոշակի հարաբերությունների համակարգ է՝ ազգային եկամտի որոշակի մասի վերաբաշխման միջոցով պետական կենտրոնացված դրամական ֆոնդերի ձևավորման և օգտագործման նպատակով: Ուսումնասիրությունները վկայում են, որ մասնագետների շրջանում «բյուջե» հասկացության վերաբերյալ չկա միասնական սահմանում, այդուհանդերձ, այն դիտվում է որպես դրամական հարաբերությունների համախումբ, հիմնական ֆինանսական պլան, կարևորագույն ֆինանսական կարգավորիչ, դրամական միջոցների հիմնական կենտրոնացված ֆոնդ և այլն:¹⁸ Ընդհանրացնելով բյուջեի վերաբերյալ սահմանումներն ըստ տնտեսական բովանդակության այն կարելի է բնութագրել որպես դրամական հարաբերություններ, որոնք ծագում են

¹⁷ Родионова. В., Вавилов Ю., Гончаренко Л. Финансы. М. Финансы и статистика. 1994. стр. 252

¹⁸ Финансы и кредит. Под ред. А. Казака. Екатеринбург. 1994г. стр. 170

պետության և իրավաբանական ու ֆիզիկական անձանց միջև ազգային եկամտի վերաբաշխման գործընթացում՝ պետական կառավարման համակարգի սոցիալ-մշակութային և այլ միջոցառումների ֆինանսավորման համար նախատեսված բյուջետային ֆոնդի ձևավորման և օգտագործման հետ կապված: Բյուջեի շնորհիվ պետությունը հնարավորություն է ստանում ֆինանսական ռեսուրսները կենտրոնացնել տնտեսական և սոցիալական զարգացման առումով որոշիչ տեղամասերում»:¹⁹

Բյուջեի վերաբերյալ գոյություն ունեցող մեկնաբանությունների միջև առկա տարբերություններով հանդերձ դրանք ունեն որոշակի ընդհանրություններ: Գոյություն ունեցող սահմանումներից բյուջե կատեգորիային առավել բնութագրական է հետևյալ սահմանումը. «Պետական բյուջեն, որպես տնտեսական կատեգորիա, արտացոլում է պետության և վերարտադրության գործընթացի մասնակից այլ սուբյեկտների միջև ազգային եկամտի որոշակի մասի վերաբաշխման առիթով առաջացող ֆինանսական հարաբերությունների համակարգը, որոնք առաջանում են դրամական միջոցների համապետական ֆոնդի ձևավորման և հասարակության ու պետության կարիքների համար դրա օգտագործման գործընթացում»:²⁰

Բյուջեն, որպես ֆինանսական փաստաթուղթ, քանակական արտահայտությամբ արտացոլում է պետության կողմից դրամական ռեսուրսների կենտրոնացման և դրանց օգտագործման գործընթացը: Ընդ որում, այն ոչ միայն ֆինանսական, այլ նաև իրավական փաստաթուղթ է, որը հաստատվելով երկրի օրենսդիր մարմնի կողմից, ձեռք է բերում օրենքի ուժ: Հատկապես շուկայական հարաբերությունների պայմաններում պետական բյուջեի դերի և բովանդակության ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ բյուջեն ոչ միայն ֆինանսական ծրագիր է, այլ նաև սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության իրականացման և մակրոտնտեսական կայունության ապահովման կարևորագույն գործիք է: Միաժամանակ

¹⁹ Родионова В., Вавилов Ю., Гончаренко Л. и др. Финансы. М.: Финансы и статистика. 1995г. стр. 252

²⁰ Позднякова Т. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов. 1998г. стр. 100

նակ, պետք է նշել, որ պետական բյուջեն եկամուտների և ծախսերի մեխանիզմների հանրագումար չէ: Այն սահմանում է առաջիկա տարվա ընթացքում իրականացվելիք տնտեսական քաղաքականության հիմնական ուղղությունները և դրա հիմքում ընկած հիմնարար սկզբունքները: Բյուջեն հանդիսանում է կառավարության ֆիսկալ, ֆինանսական և տնտեսական նպատակների հռչակագիր՝ ամրագրելով դրա սոցիալական և տնտեսական գերակայությունները: Բյուջետային գործընթացի փուլերում իշխանության տարբեր թևերն ունեն համապատասխան դերակատարում, ինչը, լինելով ժողովրդավարության կարևոր սկզբունքներից մեկը, միտված է իշխանության թևերի հաշվեկշռվածության ապահովմանը, բյուջետային գործընթացի թափանցիկության բարձրացմանը և բյուջետային գործընթացին ներկայացուցչական մարմնի ներգրավմանը:

Բյուջետային գործընթացը, որը բյուջեի մշակման, քննարկման, հաստատման և կատարման հետ կապված գործողությունների իրականացումն է, սահմանում է առաջիկա տարվա կտրվածքով հարկաբյուջետային քաղաքականության հիմնական ուղղությունները: Այն ամրագրում է նաև բյուջետային հարաբերությունների մասնակիցների իրավունքները և պարտականությունները, կազմակերպում և կոորդինացնում է ֆինանսական համակարգի բոլոր օղակների գործունեությունը՝ նպատակ հետապնդելով ապահովել սոցիալ-տնտեսական գերակա խնդիրների լուծումը: Փաստորեն, բյուջեն իրենից ներկայացնում է համընդհանուր ֆինանսական պլան, քանի որ այն գործնականում ընդգրկում է երկրի տնտեսական և սոցիալական զարգացման գրեթե բոլոր ոլորտները: Բացի այդ, բյուջեի միջոցով պետությունն իրականացնում տնտեսական գործընթացների կարգավորում և, այդ առումով, այն հանդիսանում է նաև տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր լծակ:

Տնտեսական համակարգի փոփոխությունների և շուկայական հարաբերությունների զարգացման փուլում տնտեսական և ֆինանսական գործընթացների կառավարման գործում պետական բյուջեի դերն էականորեն աճում է: Տնտեսավարման նախկին համակարգի պայմաններում տնտեսական հարաբերությունների կարգավորման հիմքում դրված էր

առավելագույն կենտրոնացման սկզբունքը, մինչդեռ շուկայական տնտեսության պայմաններում տնտեսական գործընթացների կարգավորումն իրականացվում է միայն այն դեպքերում և ոլորտներում, որոնցում շուկայական կարգավորումը թերի է: Ընդհանուր առմամբ, պետք է նշել, որ ինչպես կենտրոնացման խիստ բարձր, այնպես էլ դրա չհիմնավորված ցածր աստիճանի դեպքում կարող են առաջանալ բացասական արդյունքներ: Պետք է նշել, որ կենտրոնացման աստիճանն ունի օբյեկտիվ սահմաններ, որոնք պայմանավորված են համապետական գործառույթների իրականացման անհրաժեշտությամբ և, հետևաբար, նաև այդ գործառույթների հիմնավորվածությամբ: «Բյուջետային ներգործության օպտիմալ սահման է հանդիսանում այնպիսի համակարգի առկայությունը, որն առավելագույնս համապատասխանում է տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման նպատակներին»:²¹

Ընդհանուր առմամբ, հասարակության առջև ծառացած խնդիրների արդյունավետ լուծումն, ինչպես նաև պետության գործառույթների պատշաճ կատարումը գերազանցապես պայմանավորված են բյուջետային եկամուտների առկայությամբ, որոնց շարքում առանցքային դեր ունեն հարկային եկամուտները: Այս առումով, պետության հիմնական խնդիրն է մշակել և իրականացնել այնպիսի հարկային քաղաքականություն, որը ոչ միայն կապահովի բյուջետային մուտքերի ձևավորումը, այլ նաև կնպաստի երկրում տնտեսական գործունեության համար բարենպաստ միջավայրի ստեղծմանը, տնտեսական աճի խթանմանը, ինչն, ինքնին, բյուջետային լրացուցիչ մուտքերի աղբյուր է հանդիսանում:

Եկամուտների վերաբաշխման համար, նախ և առաջ, անհրաժեշտ է պետության տրամադրության տակ կենտրոնացնել անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսներ: Վերջինիս օպտիմալ չափի որոշումն ունի կարևոր նշանակություն յուրաքանչյուր պետության համար և անուղղակի ազդում է տնտեսության վրա: Պետական բյուջեն կառավարությանը հնարավորություն է տալիս իր կողմից հռչակված տնտեսական ռազմավա-

²¹ Позднякова Т. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов. 1998г. Стр. 134

րության պահանջներից ելնելով սահմանել բյուջետային միջոցների օգտագործման ուղղությունները: Փաստորեն, բյուջեի միջոցով պետությունը, իր առջև ծառացած խնդիրների լուծման հրամայականից ելնելով, վերաբաշխում է համախառն ներքին արդյունքի որոշակի մասն, իրականացնում է տնտեսության կարգավորում և վերահսկում է պետական միջոցների օգտագործումը:

Չնայած բյուջետային մուտքերի բազմազանությանը, դրանց շարքում հիմնական դերակատարում ունեն հարկերը: Տնտեսական և ֆինանսական հարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց, որոշակի փոփոխություններ են տեղի ունեցել նաև հարկերի կառուցվածքում: Այսինքն, պետության զարգացման հետ միաժամանակ կատարելագործվել են նաև հարկերը: Նպատակ չհետապնդելով խորքային վերլուծության ենթարկել հարկերի էությունը և բովանդակությունը, այդուհանդերձ, անդրադառնանք դրանց վերաբերյալ մասնագիտական գրականության մեջ առավել հաճախ տարածված սահմանումներին: «Հարկերի տակ հասկացվում է պարտադիր, անհատական և անհատույց վճարում, որը գանձվում է տնտեսական գործունեություն իրականացնող, սեփականության իրավունքով գույքի տիրապետող ֆիզիկական անձանցից և կազմակերպություններից՝ պետության և մունիցիպալ միավորումների գործունեության ֆինանսական ապահովվածության նպատակով»:²² «Հարկերը իմպերատիվ դրամական հարաբերություններ են, որի արդյունքում ձևավորվում է բյուջետային ֆոնդը՝ առանց հարկման սուբյեկտին համարժեք փոխհատուցման»:²³ «Հարկը տնտեսական և փիլիսոփայական կատեգորիա է և, միաժամանակ, իրավական փոխհարաբերությունների կոնկրետ ձև է, որն ունի օրենսդրական ամրագրում՝ պետական եկամուտների համալրման նպատակով»:²⁴ «Հարկը, որպես տնտեսական կատեգորիա արտահայտում է դրամական հարաբերությո-

²² Бюджетная система России. Учебник для вузов. Под. Ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана. 2000г. Стр. 144-145

²³ Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. Под. Ред. М. Романовской. М.: Юрайт. 2000г. Стр. 117

²⁴ Юткина Т. Налоги и налогообложение. М.: Инфра-М, 1999г. Стр. 13

յուններ, մի կողմից, պետության և, մյուս կողմից, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց միջև, որոնք առաջանում են նոր ստեղծված արդյունքի որոշակի մասի հավաքագրման և դրա վերաբաշխման առիթով»:²⁵ Ինչպես երևում է վերը բերված սահմանումներից, հարկերի էության ներկայացման միասնական մոտեցում գոյություն չունի, սակայն բոլոր սահմանումներում ընդգծվում է պետական բյուջե դրանց գանձման պարտադիր բնույթը:

Հարկերի էությունը որոշվում է նրանց կողմից իրականացվող գործառույթներով: Չնայած գրականության մեջ ներկայացվում են հարկերի մի քանի գործառույթներ, այդուհանդերձ, ընդհանրացնելով դրանք, կարելի է ներկայացնել երկու հիմնական գործառույթների տեսքով՝ ֆիսկալ և կարգավորիչ: Առաջինի օգնությամբ հարկային համակարգը բավարարում է համապետական անհրաժեշտ պահանջմունքները, իսկ կարգավորիչ գործառույթի միջոցով հակակշիռներ են ստեղծվում ֆիսկալ գործառույթի նկատմամբ՝ ձևավորելով հասարակական, կորպորատիվ և պետական շահերը հավասարակշռող տնտեսական մեխանիզմներ: Ընդ որում, «հարկային կարգավորման վերջնական նպատակը ներդրումային գործընթացների անընդհատության ապահովումն է, բիզնեսի ֆինանսական արդյունքների աճը և, դրանով իսկ, դրամական միջոցների համապետական ֆոնդի ընդլայնումը»:²⁶

Շուկայական հարաբերությունների պայմաններում հարկերի միջոցով կարելի է խթանել և, ընդհակառակը, արգելակել տնտեսական գործունեությունը: Ակնհայտ է, որ պետությունը ձգտում է հնարավորինս մեծացնել բյուջետային եկամուտների ծավալը: Սակայն դա հնարավոր չէ իրականացնել բազմատեսակ, տնտեսապես չհիմնավորված հարկերի սահմանման, կամ դրանց դրույքաչափերի բարձրացման ճանապարհով: Պետության կողմից մշակվող և իրականացվող հարկային քաղաքականությունը պետք է հաշվի առնի երկրում ձևավորված տնտեսական իրողությունները:

²⁵ Финансы, денежное обращение и кредит. Под ред. В. Сенчагова. М.: 1999г. Стр. 262

²⁶ Юткина Т. Налоги и налогообложение. М.: Инфра-М, 1999г. Стр. 85

Յուրաքանչյուր պետության հարկային համակարգ ձևավորվում է զարգացման տվյալ փուլի պահանջներից ելնելով և անուղակիորեն կապված է տնտեսական զարգացման հետ: Հարկերի և դրանց դրույքաչափերի սահմանման ժամանակ կարևոր խնդիրը հիմնավոր սկզբունքների ձևավորումն է: Այստեղ առաջնայինն արդարության սկզբունքն է, որի կիրառման արդյունքում հարկատուները շահագրգռված կլինեն վճարել դրանք՝ միաժամանակ ապահովելով սեփական տնտեսական գործունեության ընդլայնում: Բարձր դրույքաչափերը, մի կողմից, նպաստում են հարկերի վճարումից խուսափելու ծավալների մեծացմանը, իսկ, մյուս կողմից, արգելակում են տնտեսական աճին՝ հանգեցնելով բյուջետային մուտքերի կրճատմանը:

Տնտեսավարման շուկայական սկզբունքներին անցման պայմաններում շեշտակիորեն բարձրանում է հարկերի՝ որպես մակրոտնտեսական կարգավորման ֆինանսական գործիքի, դերը: Այսինքն, երկրում ստեղծված մակրոտնտեսական իրավիճակը մեծապես պայմանավորված է իրականացվող հարկային քաղաքականությամբ: Զարգացած երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ տնտեսական բարեփոխումների սկզբնական փուլում, որքան մեծ է ՀՆԱ-ի բաշխումը հարկային համակարգի միջոցով, այնքան ավելի հնարավոր է դառնում ցանկալի մակրոտնտեսական արդյունքների ձեռքբերումը: Որպես կանոն, գրեթե բոլոր երկրներում պետական եկամուտների 90 տոկոսը կազմում են հարկային եկամուտները: Միաժամանակ, եթե վերլուծենք տարբեր երկրների եկամուտների կառուցվածքն, ապա կարելի է նկատել, որ դրանց միջև գոյություն ունեն էական տարբերություններ: Կարևոր է նաև այն հանգամանքը, որ հարկային եկամուտները ոչ միայն ծառայում են բյուջեի համալրման համար, այլ նաև բավարար ներգործություն ունեն տնտեսության վրա: Հարկերի օգնությամբ մակրոտնտեսական իրավիճակի վրա ներգործությունն իրականացվում է ներդրումային գործընթացների խթանման, տնտեսական գործունեության միջավայրի բարելավման միջոցով:

Հարկային համակարգի արդյունավետ գործունեության ապահովման համար խիստ կարևոր է հարկային մարմինների և հարկատուների

շահերի միջև որոշակի հաշվեկշռվածության ապահովումը: Վերջիններս տարբեր կերպ են գնահատում հարկերի դերը: Հետևաբար, հարկային իրավահարաբերություններում երկու կողմերի համար էլ հարկային համակարգի դերը հավասարաչափ դրական չի կարող լինել: Հատկապես տնտեսական և քաղաքական ճգնաժամի պայմաններում պետության և հարկատուի միջև հակասություններն ավելի են խորանում, քանի որ ֆինանսական ռեսուրսների անբավարարությունից ելնելով, պետությունն ավելի շատ միջոցներ հավաքագրելու մտադրություններ է դրսևորում, ինչն ուղղակիորեն տարբերվում է հարկատուի ցանկություններից: Այդ ընթացքում պետությունն առավել ճկուն մեխանիզմներ պետք է կիրառի հարկային քաղաքականության իրականացման ընթացքում և ժամանակին անհրաժեշտ շտկումներ կատարի համակարգում:

Հարկերը, հանդիսանալով պետական քաղաքականության իրականացման հիմնական լծակներից մեկը, իրենց վրա կրում են տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական, պատմական և ազգային առանձնահատկությունները, որոնց համախումբն էլ ձևավորում է երկրի հարկային համակարգը: Սակայն, դրանով հանդերձ, գոյություն ունեն որոշ համընդհանուր սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն յուրաքանչյուր երկրի հարկային համակարգի կառուցման հիմքում: Դա խիստ կարևոր է համակարգի արդյունավետության ապահովման համար: Որպես հիմնարար սկզբունք պետք է հռչակվի այն, որ հարկերը պետք է նպաստեն պետության զարգացմանը, ծառայեն հասարակության շահերին և չխոչընդոտեն երկրի տնտեսական զարգացմանը:

Ակնհայտորեն, պետական բյուջեի եկամուտների հավաքագրումը չափազանց կարևոր նշանակություն ունի պետության բնականոն գործունեության ապահովման համար: Այդ իսկ պատճառով պետական եկամուտների կառավարման գործընթացը պահանջում է որոշակի կազմակերպում և կանոնակարգում: Պետական եկամուտների հավաքագրման գործընթացի կազմակերպման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է պետական կառավարման մարմինների կազմակերպական-ֆունկցիոնալ կառուցվածքի բարդությամբ:

Ընդհանուր առմամբ, պետական բյուջեի եկամտային մասի ձևավորման գործընթացը հստակորեն կանոնակարգվում է բյուջետային, հարկային, քաղաքացիական և օրենսդրության մյուս տեսակներով: Տվյալ գործընթացում պետական կառավարման մարմինների գործառույթներն կարելի է խմբավորել հետևյալ կերպ.

- բյուջետային եկամուտների կանխատեսման և ծրագրավորման գործառույթ,

- բյուջեի եկամտային մասի հավաքագրման գործառույթ,
- պետության ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման գործառույթ,

- աուդիտի և վերահսկողության գործառույթ:

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ չափազանց կարևորելով անհրաժեշտ ծավալով բյուջետային եկամուտների ապահովման խնդիրը, միաժամանակ, պետք է լուրջ ուշադրության արժանացնել բյուջետային միջոցների ծախսման արդյունավետության ապահովմանը: Դա հատկապես մեծ հրատապություն է ձեռք բերում անցումային տնտեսության պայմաններում, երբ ֆինանսական միջոցների անբավարարությունը պահանջում է սահմանափակ բյուջետային միջոցներն օգտագործել գերակա խնդիրների լուծման համար:

2.2 Բյուջետային քաղաքականության սկզբունքները և նպատակները

Պետական ծախսերի արդյունավետ կառավարումը բոլոր ժամանակներում էլ հանդիսացել է պետության կարևոր հիմնախնդիրներից մեկն՝ անկախ տնտեսության զարգացման աստիճանից և բյուջետային մուտքերի ծավալից: Որպես կանոն, բյուջետային ծախսերի իրականացումը պայմանավորված է պետության և բյուջեի առջև ծառացած խնդիրներով: Դրանք առավել սուր բնույթ են ստանում տնտեսավարման նոր պայմաններին անցման փուլում, ինչը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ սահմանափակ բյուջետային ռեսուրսներով անհրաժեշտ է ապահովել առավել կարևոր ու լայն շրջանակի խնդիրների լուծումը:

Պետք է նշել, որ ինչպես բյուջետային եկամուտների, այնպես էլ ծախսերի վերաբերյալ մասնագետների շրջանում միասնական սահմանում գոյություն չունի: Սակայն նման բազմազանությամբ հանդերձ, դրանք ունեն մի շարք ընդհանրություններ: Մասնավորապես, «պետական ծախսերը ֆինանսական հարաբերությունների մի մասն են, որը պայմանավորված է պետության կենտրոնացված դրամական ֆոնդերի օգտագործման հետ: Պետական ծախսերի յուրահատկությունը կայանում է պետության կարիքների բավարարման մեջ: Այդ իսկ պատճառով, պետական ծախսերի բնույթը և բովանդակությունն անմիջականորեն կապված է պետության տնտեսական, սոցիալական, կառավարչական, ռազմական և մյուս գործառույթների իրականացման հետ»:²⁷

«Բյուջեի ծախսերն իրենցից ներկայացնում են ծախսումներ, որոնք ձևավորվում են պետության և նրա կառավարման մարմինների կողմից սեփական սահմանադրական գործառույթների իրականացման հետ կապված»:²⁸

²⁷ Радионова В., Вавилов Ю., Гончаренко Л. и др. Финансы. М.: Финансы и статистика. 1995г. стр. 245

²⁸ Региональные финансы и кредит. Учебное пособие. Под ред. Л. Сергеева. 1998г. Стр. 100

«Բյուջեի ծախսերն իրենցից ներկայացնում են բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում կենտրոնացվող ֆինանսական ռեսուրսների հատկացման և օգտագործման գործընթաց՝ ելնելով համապատասխան ֆինանսական տարվա բյուջեի մասին օրենքի պահանջներից»:²⁹ «Բյուջետային ծախսերն իրենցից ներկայացնում են ծախսումներ, որոնք առաջանում են պետության կողմից սեփական գործառույթների իրականացման և խնդիրների լուծման հետ կապված: Դրանք արտահայտում են տնտեսական հարաբերություններ, որոնց հիման վրա տեղի է ունենում պետության դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի միջոցների տարբեր ուղղություններով օգտագործման գործընթացը»:³⁰ «Պետական բյուջեի ծախսերը դրամական հարաբերությունների համակարգ է, որոնք առաջանում են պետության դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդի վերաբաշխման գործընթացում՝ նախապես սահմանված ուղղություններով, ելնելով համապետական կարիքներից»:³¹

Հայ մասնագետների կարծիքը բյուջետային ծախսերի վերաբերյալ ևս էականորեն չի տարբերվում վերը նշվածներից: «Իր կարևորությամբ առանձնանում է պետական բյուջեի ծախսային մասը, որում պլանավորվում են տնտեսության իրական հատվածի, սոցիալական ոլորտի և համապետական միջոցառումների ու ծրագրերի ֆինանսավորմանն ուղղված միջոցները: Բյուջեն հիմնականում ֆինանսավորում է կարևոր պետական ծրագրերը, ինչպես նաև սուբսիդիաների, վարկերի և սուբվենցիաների տեսքով աջակցություն է ցույց տալիս տեղական բյուջեներին և տնտեսավորող սուբյեկտներին»:³²

Ինչպես երևում է բերված սահմանումներից, «բյուջետային ծախսեր» տնտեսական կատեգորիայի վերաբերյալ մասնագետների տեսա-

²⁹ Бабич А., Павлова Л. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. Финансы. М.: 1999г. Стр. 115

³⁰ Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Л. Дробозиной. М.: Юнити. 1999г. стр. 219

³¹ Финансы и кредит. Под ред. А. Казака. Екатеринбург. 1994г. Стр. 203

³² Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Սաֆարյան Ա. Հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործման հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան 2004: էջ 21

կետները որոշակիորեն տարբերվում են միմյանցից՝ ունենալով բավականաչափ նմանություններ: Պետական ծախսերը կարելի է բնութագրել որպես պետության գործառույթների իրականացման, տնտեսական և սոցիալական խնդիրների լուծման և երկրում մակրոտնտեսական կայունության ապահովման նպատակով պետական բյուջեով սահմանված հատկացումներ:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային ծախսերի կառավարումն իր մեջ ներառում է երեք հիմնական ուղղություն.

- քաղաքականության մշակում, նպատակների սահմանում և դրանց ձեռք բերման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների որոշում,
- դրված նպատակների ձեռք բերման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների բաշխում,
- կոնկրետ խնդիրների լուծման մոտեցումների մշակում՝ արդյունավետության և խնայողականության սկզբունքներից ելնելով:

Ըստ էության, նշված ուղղություններով աշխատանքը բյուջետային գործընթացի հիմնական բաղկացուցիչներից է հանդիսանում: Դրանցից յուրաքանչյուրը կարելի է հետազոտել պլանավորման, ռեսուրսների բաշխման և ռացիոնալ օգտագործման տեսանկյուններից: Շուկայական հարաբերություններին անցման փուլում պետական ծախսերի կառավարումը դառնում է երկրի համար կարևոր և կենսական նշանակություն ունեցող գործընթացներից մեկը: Յուրաքանչյուր երկրի տնտեսական համակարգի փոփոխություններն, ակնհայտորեն, պահանջում են որոշակի ժամանակահատված: Դրանց իրականացման ընթացքում, հատկապես դրանց սկզբնական փուլում, մեծ սրություն է ձեռք բերում բյուջետային ծախսերի իրականացման մեթոդոլոգիայի հիմնավորվածության ապահովումը: Ըստ էության, նշված խնդրի լուծումից է մեծապես կախված ոչ միայն երկրում սոցիալական վիճակը, այլ նաև ընդհանուր մակրոտնտեսական իրավիճակը: Պետությունը, կախված ստեղծված տնտեսական և սոցիալական իրավիճակից, ստիպված է պարբերաբար վերանայել բյուջետային հատկացումների ուղղությունները և ծավալները՝ ելնելով իր իսկ կողմից սահմանված գերակայություններից:

Հարկ է նշել, որ պետական ծախսերի արդյունավետ կառավարման առումով կարևոր նշանակություն ունի դրանց դասակարգումը, քանի որ ներկա պայմաններում դրանց կազմը շատ լայն է և բազմազան: Չնայած դրան, այդուհանդերձ, բյուջետային ծախսերը կարելի է խմբավորել 4 հիմնական խմբերում.

- պետական կառավարման համակարգի ծախսեր,
- պաշտպանության և իրավապահ համակարգի պահպանման ծախսեր,
- սոցիալական ոլորտի ծախսեր,
- պետության տնտեսական քաղաքականության իրականացման հետ կապված ծախսեր:

Բյուջետային քաղաքականության մշակման ժամանակ կարևոր է ոչ միայն ծախսերի ծավալների որոշումը, այլ նաև դրանց ռացիոնալ կազմի և կառուցվածքի ընտրությունը: Միայն նշված չափանիշների հիմնավորվածության ապահովման դեպքում կարելի է հաջողություններ արձանագրել պետության առջև ծառացած խնդիրների լուծման գործում: Միաժամանակ, չպետք է անտեսել այն հանգամանքը, որ չնայած ծախսերի պլանավորման անհրաժեշտությանը, այդուհանդերձ, միշտ էլ լինում են չկանխատեսվող բյուջետային ծախսեր: Այլ կերպ ասած, երկրում պարբերաբար հնարավոր են այնպիսի տնտեսական և սոցիալական իրավիճակներ, որոնք մեծ ճշգրտությամբ հնարավոր չէ կանխատեսել: Այդ առումով, բյուջետային ծախսերը կարելի է բաժանել երկու խմբի՝ սովորական և չնախատեսված: Հենց վերջինների նպատակով էլ բյուջեում ձևավորվում է հատուկ պահուստային ֆոնդ՝ նմանատիպ ծախսերի ֆինանսավորումն իրականացնելու համար:

Ըստ էության, կարելի է առանձնացնել պետական ծախսերի ծավալի և կառուցվածքի կարգավորման մի քանի ուղղություններ, որոնց իրականացումից է մեծապես կախված մակրոտնտեսական իրավիճակը: Մասնավորապես,

- պետական բյուջեում ծախսերի կենտրոնացման աստիճանը (պետական ծախսերի և ՀՆԱ հարաբերակցությունը),

- պետական ծախսերի հստակ տարանջատումն ըստ իշխանության համապատասխան մակարդակների (պետական և տեղական),
- ծախսերի ճյուղային կառուցվածքը,
- ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի հարաբերակցությունը և այլն:

Ըստ էության, նշված ուղղություններից յուրաքանչյուրը համակողմանի ուսումնասիրության է ենթակա: Սակայն դրանցից հատկապես կարևորվում է պետական ծախսեր/ՀՆԱ օպտիմալ հարաբերակցության ապահովման հարցը: Ընդհանուր առմամբ, երկրի մակրոտնտեսական կայունության ապահովման և տնտեսական աճի խթանման տեսանկյունից կարևոր նշանակություն ունի պետության կողմից վերաբաշխման ենթակա ՀՆԱ-ի համապատասխան չափի որոշումը: Այս հարցի վերաբերյալ մասնագետների կարծիքները միմյանցից տարբերվում են. մի մասը պնդում է, որ տնտեսական աճին նպաստում է եկամուտների և ծախսերի առավելագույն կենտրոնացումը, մինչդեռ մյուսները հակառակ կարծիքին են: Մի շարք երկրների զարգացման պատմական փորձը վկայում է այն տեսակետի չիմնավորվածության մասին, որ տնտեսական աճի տեմպերի արագացումը պարտադիր կերպով պետք է ուղեկցվի ազգային եկամտի վերաբաշխման գործընթացին պետության մասնակցության թուլացմամբ: Ընդհակառակը, համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ պետական բյուջեն հանդիսանում է ոչ միայն տնտեսական աճի կարևոր գործոն, այլ նաև երկրի տնտեսական և սոցիալական կայունության ապահովման երաշխիք: Տարբեր երկրների կտրվածքով ՀՆԱ-ի նկատմամբ պետական ծախսերի հարաբերակցության դինամիկայի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ վերջին տասնամյակներին այն դրսևորել է շարունակական աճի միտում: Այսպես, ԱՄՆ-ում դաշնային և նահանգների բյուջեների համախառն ծախսերի ծավալը 1929 թվականին կազմել է ՀՆԱ-ի 10 տոկոսը, 1950 թվականին՝ 50, 1992 թվականին՝ 38.7, 1996-1998 թվականին՝ 33: Արևմտաեվրոպական երկրների մեծ մասում ՀՆԱ-ի նկատմամբ պետական ծախսերի ցուցանիշը 20-րդ դարի 20-ական թվականների 15.4 տոկոսից աճել է և 90-ականներին արդեն կազմում էր 50 տոկոս

(Շվեդիայում և Նորվեգիայում այդ ցուցանիշը կազմել է 60 տոկոս):³³ Առավել ուշագրավ է նշված ցուցանիշի համեմատականն անցումային երկրների կտրվածքով: Եթե Լեհաստանում, Հունգարիայում, Սլովենիայում պետական ծախսերը կազմել են 45-50 տոկոս, ապա Բուլղարիայում և Ռումինիայում, որոնցում առավել մեծ են եղել արտադրության անկման տեմպերը, այդ ցուցանիշը կազմել է 25-35 տոկոս: Հատկանշական է այն հանգամանքը, որ այն երկրներում, որտեղ առավել արագ հաղթահարվեց ճգնաժամը և սկսվեց տնտեսական աճը, ՀՆԱ-ի նկատմամբ պետական ծախսերի հարաբերակցությունը չնվազեց և անգամ աճեց տնտեսական անկման փուլում՝ նպատակ հետապնդելով կասեցնել այն համախառն պահանջարկի ընդլայնման ճանապարհով: 1990-1993 թվականներին Հունգարիայում այն կազմում էր 62, իսկ Լեհաստանում և Սլովենիայում՝ 50 տոկոս: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ չնայած այն հանգամանքին, որ նշված ժամանակահատվածում այդ երկրներում պետական ծախսերի հարաբերակցությունը ՀՆԱ-ի նկատմամբ մնացել է բարձր, այդուհանդերձ, որոշակիորեն փոխվել է դրանց կառուցվածքը: Մասնավորապես, Արևելյան Եվրոպայի երկրներում անցման սկզբնական ժամանակահատվածում 3-4 անգամ կրճատվել են արդյունաբերությանը հատկացվող սուբսիդիաների ծավալները, մինչդեռ կրթության և գիտության ծախսերի բաժինն ընդհանուր ծախսերում շարունակել է մնալ բարձր:³⁴

Բյուջետային քաղաքականության արդյունավետությունը մեծապես կախված է ծախսերի իրատեսական և հիմնավորված պլանավորումից: Պետությունը միշտ ձգտում է հաշվեկշռվածություն ապահովել բյուջետային եկամուտների և ծախսերի միջև: Հիմնականում դա է պատճառը, որ բյուջեի նախագծի մշակման ժամանակ հիմնական խնդիրը կայանում է բյուջետային եկամուտների ավելացման ռեզերվների բացահայտման և ծախսերի օպտիմալացման ու հնարավորութ-

³³ Приоритеты бюджетной политики и формирование концепции федерального бюджета 2001 год. Аналитический доклад Совета Федерации. 2000 г. стр. 52

³⁴ Приоритеты бюджетной политики и формирование концепции федерального бюджета 2001 год. Аналитический доклад Совета Федерации. 2000 г. стр. 52

յան դեպքում կրճատման մեջ: Պետությունը, ելնելով տնտեսական աճի խթանման և մակրոտնտեսական կայունության ապահովման անհրաժեշտությունից, պետք է ձգտի բյուջետային ծախսերի միջոցով համապատասխան ներգործություն ապահովել տնտեսական գործընթացների վրա՝ հիմնական շեշտադրումը կատարելով ենթակառուցվածքների զարգացմանը և ներդրումային նախագծերի իրականացմանն ուղղված ծախսերի վրա:

Պետք է նշել, որ բյուջետային ծախսերի կարգավորման ուղղությամբ արդյունավետ քաղաքականությունը խիստ կարևոր նախապայման է հանդիսանում նախապես սահմանված խնդիրների ամբողջական լուծման համար: «Կարգավորման գործառույթը հատուկ է բյուջետային ծախսերին, որոնք ընդունակ են ակտիվորեն ներգործել տնտեսական աճի վրա: Դրանց միջոցով եկամուտներ են ձևավորվում բնակչության սոցիալապես խոցելի խավերի համար: Նշված վճարումների մեծության վրա ներգործությունը կարգավորում է այդ խմբերի կողմից սպառումը: Հիմնարար գիտական հետազոտությունների, առաջադեմ ճյուղերի ֆինանսավորման, տարածքային անհամաչափության համահարթեցման, սոցիալական խնդիրների լուծման մեջ է կայանում բյուջետային ծախսերի հասարակական նշանակությունը»:³⁵

Բյուջետային ծախսերի ոլորտում չհաշվեկշռված քաղաքականությունը կարող է նպաստել բյուջետային դեֆիցիտի աճին, մակրոտնտեսական առումով ոչ ցանկալի երևույթների դրսևորմանը, ինչը, հատկապես շուկայական բարեփոխումների սկզբնական փուլում խիստ ռիսկային է: Տնտեսական անկման պայմաններում, երբ սահմանափակ են բյուջետային եկամուտների ավելացման հնարավորությունները, ծախսային ոչ նպատակամետ քաղաքականությունը կարող է հանգեցնել երկրում մակրոտնտեսական իրավիճակի վատթարացմանը: Անցումային երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ բյուջետային ծախսերի ոլորտում պետական ծրագրի մշակումն ու իրականացումը հանդիսանում

³⁵ Позднякова Т. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов. 1998г. Стр. 106

են հրատապ խնդիրներից մեկը: Քանի որ պետական ծախսերի չափից դուրս կենտրոնացումը խոչընդոտ է հանդիսանում տնտեսության զարգացման համար, ապա շատ երկրներ ապապետականացման միջոցով սահմանափակում են դրանց ծավալը: Ուսումնասիրությունները վկայում են այն մասին, որ վերջին տարիներին գրեթե բոլոր երկրներում նկատվում է ՀՆԱ-ի հարաբերակցությամբ պետական ծախսերի տեսակարար կշռի նվազեցում: Դա, նախ և առաջ, կապված է իրականացվող տնտեսական և սոցիալական քաղաքականության հետ: Շատ երկրներում կենսագործունեության որոշ ոլորտներում նախապատվությունը տրվում է մասնավոր սեկտորին, դրանով իսկ բարենպաստ պայմաններ ստեղծելով տնտեսության զարգացման համար: Ըստ էության, պետական ծախսեր/ՀՆԱ հարաբերակցության նվազումը ցույց է տալիս, որ իրականացվող քաղաքականությունն ուղղված է մի կողմից, կառավարության ծախսերի կրճատմանը և, մյուս կողմից, հնարավորություն է տալիս մասնավոր սեկտորին զարգանալու: Այն երկրներում, որտեղ պետական ծախսեր ՀՆԱ հարաբերակցությունը բարձր է, այդ երկրներում տնտեսությունը, որպես կանոն, դանդաղ է զարգանում:

Ինչպես վերը նշվեց, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության ապահովման տեսանկյունից կարևորվում է նաև բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակների միջև ծախսային պարտավորությունների հստակ և հիմնավորված բաշխումը: «Բյուջետային ֆոնդի ծախսերի համակարգի ձևավորման վրա ազդում են այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են ազգային մշակութային ավանդույթները և երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակը, հասարակության մեջ ձևավորված տեսակետների բնույթը, որոնք անհրաժեշտ է հաշվի առնել բյուջեների միջև ծախսերի ամրագրման ժամանակ»:³⁶

Բյուջետային քաղաքականության հաջորդ կարևոր խնդիրը բյուջետային ծախսերի ճյուղային և ոլորտային բաշխումն է: Բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը մեծապես պայմանավորված է կառավարութ-

³⁶ Позднякова Т. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов. 1998г. Стр. 130

յան կողմից իրականացվող սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության ուղղություններով և գերակայություններով: Տնտեսական և սոցիալական զարգացման աստիճանից կախված, բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը որոշակիորեն փոխվում է: Վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ թույլ զարգացած տնտեսություն և մեծ պետական սեկտոր ունեցող երկրներում պետական բյուջեի ծախսերի բաժինը մեծ է տեղական բյուջեների ծախսերի համեմատությամբ: Այլ է պատկերը զարգացած տնտեսություն ունեցող երկրներում:

Բյուջետային ծախսերի պլանավորման, ինչպես նաև արդյունավետ հարկաբյուջետային քաղաքականության իրականացման կարևոր խնդիրներից մեկն է հանդիսանում բյուջետային դեֆիցիտը, որը որոշակիորեն բնութագրում է երկրի տնտեսության և ֆինանսական համակարգի վիճակը: Տնտեսագիտական գրականության մեջ բյուջետային դեֆիցիտի վերաբերյալ սահմանումները գրեթե չեն տարբերվում միմյանցից: Փաստորեն, այն բյուջեի ծախսային մասի գերազանցումն է եկամտային մասի նկատմամբ: «Բյուջետային դեֆիցիտն այնպիսի օբյեկտիվ տնտեսական հարաբերություն է, որն առաջանում է վերարտադրության գործընթացի մասնակիցների միջև գոյություն ունեցող եկամուտներին գերազանցող դրամական միջոցների օգտագործման կապակցությամբ»:³⁷ Բյուջետային դեֆիցիտը ֆինանսական դրսևորում է, որը միշտ չէ, որ պայմանավորված է արտակարգ իրավիճակներով: Ըստ էության, ներկայումս աշխարհի երկրներից քչերն են, որ չեն առնչվում բյուջետային դեֆիցիտի հետ: Պարզապես տարբերությունը կայանում է բյուջետային դեֆիցիտի որակի, կամ, այլ կերպ ասած, դրա առաջացման պատճառների մեջ: Հենց դրանից ելնելով կարելի է որոշակի գնահատականներ տալ բյուջետային դեֆիցիտի վերաբերյալ: Զարգացած երկրների փորձը վկայում է այն մասին, որ բյուջետային դեֆիցիտը կարող է պայմանավորված լինել խոշորամասշտաբ զարգացման ծրագրերի իրականացման հետ: Այս դեպքում այն հանդիսա-

³⁷ Финансы и кредит. Под ред. А. Казака. Екатеринбург. 1994г. стр. 305

նում է ոչ թե տնտեսական համակարգի ճգնաժամային դրսևորումների հետևանք, այլ տնտեսական կոնյունկտուրայի պետական կարգավորման միջոց: Փաստորեն, պետությունն այս դեպքում բյուջետային դեֆիցիտի միջոցով փորձ է կատարում նպաստել տնտեսությունում պրոգրեսիվ առաջընթացի ապահովմանը: Ավելորդ չէ նշել, որ դեռևս Զ. Քեյնսն է ժամանակին նշել հասարակական զարգացման որոշակի փուլերում եկամուտների նկատմամբ պետական ծախսերի գերազանցման հնարավորությունը և թույլատրելիությունը: Ինչ վերաբերում է զարգացող և անցումային տնտեսությամբ երկրների փորձին, ապա այն ցույց է տալիս, որ նշված երկրներում բյուջետային դեֆիցիտը հիմնականում հետևանք է ֆինանսավարկային թերզարգացած համակարգի, ֆինանսական կայունության ապահովմանն ուղղված քաղաքականության ցածր արդյունավետության: Այս դեպքում, անշուշտ, բյուջետային դեֆիցիտը մտահոգիչ է և պահանջում է ոչ միայն տնտեսական, այլ նաև քաղաքական բնույթի հրատապ քայլերի իրականացում: Բյուջեի դեֆիցիտը կարող է պայմանավորված լինել նաև արտակարգ իրավիճակներով, երբ գոյություն ունեցող ֆինանսական ռեսուրսները չեն բավարարում բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծման համար և անհրաժեշտություն է առաջանում ներգրավել լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ:

Չնայած այն հանգամանքին, որ բյուջետային դեֆիցիտը սահմանվում է որպես ծախսերի գերազանցում եկամուտների նկատմամբ, այդուհանդերձ, որոշ մասնագետների կողմից այն ենթարկվել է առավել խորքային դասակարգման: Ըստ բյուջետային կառուցվածքի, բյուջետային դեֆիցիտը լինում է պետական բյուջեի, տեղական բյուջեների և համախմբված բյուջեի դեֆիցիտ: Ըստ առաջացման պատճառների լինում է արտակարգ, ճգնաժամային, հակաճգնաժամային և միջբյուջետային: Բյուջետային դեֆիցիտը դասակարգվում է նաև ըստ թույլատրելիության և կրիտիկականության չափանիշների: Ըստ շարունակականության դեֆիցիտը կարող է լինել խրոնիկական (համակարգային) և ժամանակավոր (պարբերական): Ըստ ֆինանսավորման աղբյուրների՝ ինֆլյացիոն (էմիսիոն) և ոչ ինֆլացիոն (ոչ էմիսիոն): Բյուջետային դեֆիցիտն իր

էութեամբ հանդիսանում է կառավարության ձեռքին գտնվող կարևոր ֆինանսական լծակներից մեկը, որը հնարավորություն է տալիս հաշվեկշռված քաղաքականություն իրականացնել ոչ միայն հարկաբյուջետային շրջանակներում, այլ նաև մակրոտնտեսական կարգավորման ուղղությամբ:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային դեֆիցիտի գոյությունը դա, նախ և առաջ, պետական ծախսերի իրականացման համար անհրաժեշտ բյուջետային եկամուտների ոչ բավարարության վկայություն է: Այս առումով, կարևորվում է ոչ այնքան այն հարցը, թե ծախսերի, որ մասը հնարավոր չէ իրականացնել սեփական եկամուտների հաշվին, այլ այն, թե նշված ծախսերի ֆինանսավորման ինչպիսի աղբյուրներ են ընտրվում կառավարության կողմից: Քանի որ ֆինանսավորման աղբյուրները կարող են լինել մի քանիսը, ապա չափազանց կարևորվում է դրանց հիմնավորված ընտրության հարցը: Սակայն ապացուցված է բյուջետային դեֆիցիտի ֆինանսավորման ինֆլացիոն աղբյուրներին նախապատվություն տալու վտանգավոր հետևանքները: Նման աղբյուրներն անհեռանկարային են ոչ միայն հարկաբյուջետային համակարգի առջև ծառացած խնդիրների լուծման, այլ նաև երկրում մակրոտնտեսական կայունության ապահովման տեսանկյուններից:

Բյուջետային դեֆիցիտի մեծությունը բնութագրում է երկրի հարկաբյուջետային ոլորտում գոյություն ունեցող լարվածությունը: Այս առումով, կարևորվում է բյուջետային դեֆիցիտի և համախառն ներքին արդյունքի հարաբերակցության ցուցանիշը, որի թույլատրելի սահմանի ապահովմանը պետք է ուղղված լինի իրականացվող քաղաքականությունը: Եթե կառավարությունը, ավելացնելով բյուջետային դեֆիցիտը (սակայն այն պահելով թույլատրելի սահմաններում) նպատակ է հետապնդում զարգացնել տնտեսությունը և խթանել ներդրումային գործընթացները, ապա այդ դեպքում երկարաժամկետ կտրվածքով կարող է լինել արդարացված, քանի որ ներդրումային ակտիվության բարձրացումը տնտեսության մեջ ունի մուլտիպլիկատիվ ազդեցություն և հանգեցնում է նոր աշխատատեղերի ստեղծման, տնտեսական

շրջանառության և եկամուտների ավելացման: Հատկանշական է այն հանգամանքը, որ զարգացած երկրներում բյուջետային դեֆիցիտը հիմնականում նման մոտիվացիայով է ֆինանսավորվում:

Բյուջետային դեֆիցիտի արդյունավետ կառավարման համար խիստ կարևորվում է ֆինանսավորման աղբյուրների ընտրության հարցը: Միջազգային պրակտիկայում, որպես կանոն, օգտագործվում են ֆինանսավորման հետևյալ աղբյուրները.

- Կենտրոնական բանկի վարկ,
- պետական գանձապետական պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացվող միջոցներ,
- պետական գույքի մասնավորեցումից ստացվող միջոցներ,
- նախորդ տարվա բյուջեի չօգտագործված միջոցներ,
- օտարերկրյա պետությունների և միջազգային կազմակերպությունների կողմից տրամադրվող վարկային միջոցներ,
- այլ աղբյուրներ:

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ ծախսային քաղաքականությունը հարկաբյուջետային քաղաքականության կարևոր ուղղություններից է հանդիսանում, որի արդյունավետությունից է անմիջականորեն կախված երկրի առջև ծառացած բազմաբնույթ սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրների լուծումը, բնակչության սոցիալական բարեկեցության մակարդակի բարձրացումը և մակրոտնտեսական հավասարակշռության ապահովումը:

2.3 Բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը և դրա վրա ազդող գործոնները

Հարկաբյուջետային համակարգի գլխավոր օղակը պետական բյուջեն է, որը կարևոր դերակատարություն ունի երկրի տնտեսական զարգացման, գոյություն ունեցող հիմնախնդիրների լուծման, ինչպես նաև հասարակական առաջընթացի ապահովման գործում: Միաժամանակ, պետական բյուջեն հանդիսանում է տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր լծակ և արտացոլում է պետության տնտեսական քաղաքականության հիմնական ուղղությունները և գերակայությունները:

Հարկաբյուջետային հարաբերություններն իրենց էությամբ հանդիսանում են ֆինանսական հարաբերությունների որոշակի ձև, որոնք առաջանում են պետության ու տնտեսավարող սուբյեկտների միջև՝ ազգային արդյունքի վերաբաշխման գործընթացում: Այլ խոսքով, բյուջեն հանդիսանում է դրամական միջոցների ձևավորման և օգտագործման իրավական փաստաթուղթ, որի գլխավոր նպատակը պետական իշխանության մարմինների գործառույթների իրականացման շարունակականության ապահովումն է: Բյուջետային հարաբերությունների արդյունքում տեղի է ունենում համախառն ներքին արդյունքի մի մասի կենտրոնացում, որն ուղղվում է խիստ որոշակի նպատակների իրականացմանը՝ կախված հասարակության առջև ծառացած քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական խնդիրներից: Օգտագործելով բյուջետային համակարգում կենտրոնացված ֆինանսական ռեսուրսները, պետությունը մասնակցում է կարևոր նշանակություն ունեցող ներդրումային, կառուցվածքային, տեխնոլոգիական ծրագրերի իրականացմանը՝ լրիվ կամ մասնակի ֆինանսավորման, տնտեսական երաշխիքների տրամադրման և ֆինանսական աջակցության այլ ձևերի կիրառման միջոցով:

Յուրաքանչյուր երկրի բյուջետային համակարգ ունի իր առանձնահատկությունները և կախված է պետության կառուցվածքից, պետական

կառավարման համակարգից, տնտեսության զարգացման մակարդակից և մի շարք այլ գործոններից: Անկախ գոյություն ունեցող յուրահատկություններից, բյուջետային համակարգը պետք է հիմնված լինի արդյունավետության, կայունության և սոցիալական արդարության սկզբունքների վրա: Բյուջետային համակարգի արդյունավետությունը հիմնականում կախված է հարկման մեխանիզմից և բյուջետային միջոցների ծախսման քաղաքականությունից: Նշված տեսանկյունից էլ պետք է մոտենալ եկամուտների աղբյուրների ընտրությանը, դրանց չափերի հիմնավորմանը, առանձին ոլորտների ծախսերի որոշմանը և ֆինանսավորմանը: Տնտեսական կայունությունը հնարավոր է միայն այն դեպքում, երբ պետությունը վերահսկում է տնտեսական ցիկլը, նրա թռիչքները և անկումները, բյուջետային համակարգի միջոցով ներազդում է համախառն արդյունքի վերաբաշխման վրա: Սոցիալական արդարությունն իր արտահայտությունն է գտնում հավասար պայմաններում գործող սուբյեկտների եկամուտների արդարացի, հավասարաչափ հարկման, ինչպես նաև բնակչության սոցիալական բարեկեցության սահմանված մակարդակը երաշխավորող միջոցառումների ֆինանսավորման մեջ:

Եկամուտների աղբյուրների ընտրության, դրանց չափի հիմնավորման հարցերի կարևորության հետ միաժամանակ խիստ կարևոր է նաև բյուջետային միջոցների արդյունավետ օգտագործման հարցը: Ներկայումս համաշխարհային տնտեսությունում տեղի ունեցող գործընթացները վկայում են տնտեսության կարգավորման հարցում պետության դերի բարձրացման մասին, որն առաջ է բերում նոր ֆունկցիաներ: Հատկապես շուկայական հարաբերություններին անցման շրջանում պետության դերը և գործունեության դաշտը միարժեքորեն մեծանում են՝ պայմանավորելով բյուջետային ծախսերի կոնկրետ տեսակների բազմազանությունը: Յուրաքանչյուր պետություն իր հիմնական ֆունկցիաներն իրականացնելու, պետության և հասարակության առջև ծառացած խնդիրները լուծելու համար պետք է տիրապետի համապատասխան ֆինանսական միջոցների: Պետության և հասարակության կարիքների բավարարման համար անհրաժեշտ ֆինանսա-

կան միջոցները հավաքագրվում են պետական բյուջե:

Պետական բյուջեի ցուցանիշների վրա զգալի ազդեցություն կարող են թողնել տվյալ ժամանակահատվածում հասարակության առջև ծառացած խնդիրները: Դրանք կարող են ազդել բյուջետային քաղաքականության ուղղությունների վրա՝ որոշակիորեն պայմանավորելով զարգացման հեռանկարները: Դա հատկապես դրսևորվում է շուկայական հարաբերություններին անցման փուլում, երբ կենտրոնացված կառավարմանը փոխարինելու են գալիս տնտեսության կարգավորման բյուջետային անուղակի մեթոդները, փոխվում են բյուջետային քաղաքականության գերակայությունները և այլն: Սակայն ընդհանուր տնտեսական զարգացումը ուղղակիորեն պահանջում է բյուջետային եկամուտների ավելացում, զբաղվածության մակարդակի բարձրացում, սոցիալական ոլորտում բյուջետային հատկացումների ընդլայնում և, ընդհանուր առմամբ, բյուջետային քաղաքականության ռացիոնալացում, ինչը զգալիորեն կմեծացնի երկրի ռազմավարական խնդիրների լուծման նպատակով անհրաժեշտ նախադրյալներ ստեղծելու համար բյուջետային հնարավորությունները: Միայն այդպիսի մոտեցման պարագայում է հնարավոր ընթացիկ ծախսերի տեսակարար կշռի աստիճանաբար կրճատումը և երկարաժամկետ նպատակային ծրագրերի իրականացման համար հիմքերի ձևավորումը: Դա, իր հերթին, ենթադրում է բյուջետային պլանավորման մեթոդոլոգիայի ու մեթոդիկայի վերանայում և կատարելագործում: Հասարակական գործընթացի վրա բյուջեի բարենպաստ ներգործության համար պետք է ստեղծվեն անհրաժեշտ նախադրյալներ և պահպանվեն պետական կարգավորման հիմնական սկզբունքները: Այդպիսի նախադրյալներ են հանդիսանում երկրի դրամական համակարգի կայունությունը և օրենսդրական դաշտի առկայությունը, որը սահմանում է բյուջետային գործընթացի շրջանակները և բովանդակությունը, նրա մասնակիցների իրավունքները, պարտականությունները և փոխհարաբերությունները:

Պետք է նշել, որ տնտեսական զարգացման համար խիստ կարևոր է հարկաբյուջետային քաղաքականության ռազմավարության

մշակման և իրականացման հարցը: Դրա համար, նախ և առաջ, պետք է երկրում ձևավորել այնպիսի հարկաբյուջետային համակարգ, որը խթան կհանդիսանա ձեռնարկատիրական ակտիվության բարձրացման, ներդրումային բարենպաստ միջավայրի ձևավորման, բնակչության սոցիալ-տնտեսական պահանջմունքների բավարարման և տնտեսական այլ հիմնախնդիրների լուծման համար: Եվ չնայած պետության և հարկատուների տնտեսական հետաքրքրությունների տարբերությանը, ընդհանուր ռազմավարությունը պետք է լինի մեկը՝ ստեղծել կայուն տնտեսական բազիս ամբողջ երկրում:

Պետական բյուջեի եկամուտների ձևավորման վրա խիստ բացասաբար են ազդում նաև երկրներում գոյություն ունեցող ստվերային տնտեսությունը, որի սահմանների գնահատումը բավականաչափ բարդ խնդիր է՝ պայմանավորված այն հանգամանքով, որ մինչև այժմ հստակ սահմանված չէ, թե ինչ է իրենից ներկայացնում տնտեսության ոչ ֆորմալ հատվածը: Ստվերային տնտեսության ծավալների գնահատման դժվարություններով, այդուհանդերձ, կարելի է բացահայտել այն հիմնական պատճառները, որոնք պայմանավորում են տնտեսության տվյալ հատվածի գոյությունը: Չնայած դրանց բազմազանությանը, արևմտյան մասնագետների կողմից որպես ստվերային տնտեսության զարգացման հիմնական, և նույնիսկ միակ պատճառ նշվում է հարկային ճնշումը: Նշված գործոնը, կարծում ենք, եթե ոչ եզակի, ապա խիստ էական է ստվերային տնտեսության զարգացման համար: Հետևաբար, հարկային բեռի սահմանման ժամանակ պարտադիր կերպով պետք է հաշվի առնվի նշված գործոնի ազդեցությունը:

Գոյություն ունի բյուջեի ձևավորման, օգտագործման, բյուջեների փոխհարաբերությունների հետ կապված գործողությունների արտացոլման հստակ կարգ: Եկամուտների աղբյուրների և բյուջետային միջոցների ծախսման ուղղությունների կանոնակարգումը բյուջեի կազմման և կատարման պարտադիր պայման է: Այն ձեռք է բերվում եկամուտների և ծախսերի որոշակի խմբավորման և դրանք այս կամ այն խմբում ներառելու միջոցով: Բյուջեի եկամուտների և ծախսերի այդպի-

սի խմբավորումն իրենից ներկայացնում է բյուջետային դասակարգումը: Վերջինս բյուջետային ծախսերի և եկամուտների գիտականորեն հիմնավորված խմբավորումն է ըստ որոշակի չափանիշների՝ բյուջեի պլանավորման, կատարման և վերահսկողության իրականացման ընթացքում կիրառվող համապատասխան ցուցանիշների համակարգով:

Յուրաքանչյուր երկրի բյուջետային համակարգ ձևավորվում է որոշակի քաղաքական, պատմական և ազգային առանձնահատկությունների ներքո և այդ առումով, դրանք որոշակիորեն տարբերվում են միմյանցից: Հարկ է նշել, որ բյուջետային կարգավորման մեխանիզմը ուղղակիորեն կապված է տվյալ երկրի պետական կառուցվածքի հետ: Ունիտար պետությունների բյուջետային համակարգերին բնորոշ են բյուջետային ռեսուրսների կենտրոնացվածության բարձր աստիճանը, բյուջետային ոլորտում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահվող իրավունքների և պարտավորությունների նեղ շրջանակը, պետական բյուջեից տեղական բյուջեներին տրամադրվող ֆինանսական աջակցության բարձր մակարդակը: Ֆեդերատիվ կառուցվածք ունեցող պետություններում բյուջետային կարգավորումը հանդիսանում է բյուջետային ֆեդերալիզմով պայմանավորված հարաբերությունների բաղկացուցիչ մաս և ենթադրում է բյուջետային համակարգի տարբեր օղակների միջև իրավասությունների և պարտավորությունների առավել հաշվեկշռված բաշխում, բյուջեների հարաբերական ինքնուրույնություն, երկրի բյուջետային համակարգում դրանց իրավահավասարություն:

Պետք է նշել, որ բյուջետային կարգավորումը չափազանց կարևոր նշանակություն ունի տարածքային համաչափ զարգացման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական հնարավորությունների ամրապնդման, տեղական նշանակության բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծման, ինչպես նաև համայնքների զարգացման համար անհրաժեշտ նախադրյալների ձևավորման գործում: Ըստ էության, բյուջետային կարգավորումը հանդիսանում է երկրի բյուջետային համակարգի կառուցման առանցքային տարրերից մեկը, որից մեծապես

կախված է իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետությունը:

Ելնելով տարբեր երկրների բյուջետային համակարգերի և բյուջետային կարգավորման մեխանիզմների առանձնահատկություններից առանձնացվում է երկրների 4 խումբ, որոնցում իրականացվող բյուջետային կարգավորումն ունի մի շարք ընդհանրություններ.³⁸

- Ավստրալիա, Կանադա, ԱՄՆ, Մեծ Բրիտանիա և Ճապոնիա,
- Հյուսիսային Եվրոպայի երկրներ՝ Դանիա, Նորվեգիա, Շվեդիա և Ֆինլանդիա,
- Արևմտյան Եվրոպայի երկրներ՝ Ավստրիա, Գերմանիա և Շվեյցարիա,
- Բելգիա, Ֆրանսիա, Հունաստան, Իտալիա, Նիդեռլանդներ, Պորտուգալիա և Իսպանիա:

Չնայած այն հանգամանքին, որ նման բաժանումն ինչ-որ առումով պայմանական է, այդուհանդերձ, հիշյալ խմբերում ընդգրկված երկրների բյուջետային համակարգերն ունեն մի շարք նմանություններ: Մասնավորապես, առաջին խումբը բնութագրվում է տարածքային և տեղական իշխանությունների հարաբերականորեն բարձր ինքնուրույնությամբ և հարկային իրավասությունների լայն շրջանակով: Երրորդ խմբում ընդգրկված երկրներին հատուկ է սոցիալական ծախսերի ֆինանսավորման գործում տեղական իշխանությունների մասնակցության մեծ բաժինը: Երրորդ խմբում ներառված պետություններում առկա է տարբեր մակարդակների բյուջեների ինքնուրույնության որոշակի աստիճան՝ համագործակցության զարգացած համակարգի առկայությամբ: Չորրորդ խմբում ներառված պետություններում գոյություն ունի պետական բյուջեից տեղական բյուջեների կախվածության բարձր աստիճան:

Պետք է նշել, որ բյուջետային կարգավորման գործընթացի հիմնական ուղղություններից մեկը տարբեր մակարդակների բյուջեների

³⁸ Беткарева С. Зарубежная практика бюджетного регулирования. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2009, № 9. <http://www.ncstu.ru>

միջև փոխհարաբերությունների կարգավորումն է՝ ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմների ներդրմամբ: Այս առումով, պետք է նշել, որ զարգացած երկրներում գործում են տարբեր մեխանիզմներ՝ ելնելով տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկություններից, ինչպես նաև իրականացվող քաղաքականության գերակայություններից: ԱՄՆ-ում, Կանադայում, Գերմանիայում, Շվեյցարիայում և Իտալիայում կենտրոնական բյուջեից տեղական բյուջեներին տրամադրվող տրանսֆերտների բաժինը համախառն ներքին արդյունքում էական տարբերություններ չունի: Մասնավորապես, ԱՄՆ-ում այն կազմում է 3.7, Գերմանիայում՝ 4.3, Շվեյցարիայում՝ 4.4, Կանադայում՝ 3.5 տոկոս:³⁹

Իրականացվող ֆինանսական համահարթեցման բուն նպատակները և բովանդակությունը հստակեցնելու առումով կարևոր է այդ միջոցների օգտագործման ուղղությունների վերլուծությունը: Պետք է նշել, որ գրեթե բոլոր ֆեդերատիվ պետություններում գործում է այնպիսի մեխանիզմ, համաձայն որի բյուջետային ծառայություններն առավելագույն կերպով մոտեցված են դրանք սպառողներին, իսկ ֆեդերացիայի սուբյեկտների բյուջեներն ունեն ֆինանսական անկախության որոշակի աստիճան: Տարբերությունները կայանում են, մի կողմից, բյուջետային համահարթեցման գործող մեխանիզմների, իսկ մյուս կողմից՝ իրականացվող հարկային քաղաքականության մեջ:

Հարկ է նշել, որ բյուջեն լինելով պետության կարիքների բավարարման համար անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսների կենտրոնացման միջոց, օգտագործվում է որպես կարևոր բաշխիչ գործիք, որի օգնությամբ պետությունը կենտրոնացնում է ազգային եկամտի որոշակի մասը և այն ուղղում իր իսկ կողմից հռչակված առաջնահերթ ծրագրերի ֆինանսավորմանը: Միաժամանակ, ակնհայտ է, որ նման խնդիրների լուծումն էականորեն կախված է պետության տրամադրության տակ կենտրոնացվող ֆինանսական ռեսուրսների ծավալից և

³⁹ Беткарева С. Зарубежная практика бюджетного регулирования. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2009, № 9. <http://www.ncstu.ru>

դրանց օգտագործման նպատակայնությունից, հասցեականությունից և արդյունավետությունից:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային եկամուտները և ծախսերը տեսականորեն տարբեր տնտեսագիտական կատեգորիաներ են: Սակայն ակնհայտ է, որ դրանք միմյանց հետ սերտորեն փոխկապակցված երևույթներ են, որոնք որոշակիորեն պայմանավորում են մեկը մյուսին: Չնայած այն անվիճարկելի փաստին, որ առանց եկամուտների հնարավոր չէ իրականացնել ծախսեր, հարկաբյուջետային քաղաքականության առումով բյուջետային ծախսերն ունեն առաջնահերթ նշանակություն: Իրականացնելով համապատասխան ծախսեր, պետությունն իրագործում է իր ֆունկցիոնալ պարտականությունները, այն է՝ հասարակական բարիքների գծով գոյություն ունեցող պահանջմունքների բավարարումը: Եթե բյուջետային եկամուտներն իրենցից ներկայացնում են պետական ֆինանսական քաղաքականության նպատակների ձեռքբերման միջոց, ապա բյուջետային ծախսերը հասարակական բարիքների արժեքային գնահատականն են:

Պետք է նշել, որ այնպիսի բյուջետային քաղաքականության դեպքում, երբ կատարվում են չհիմնավորված բյուջետային ծախսեր, տեղի է ունենում բյուջետային դեֆիցիտի աճ, ինչի արդյունքում խախտվում է մակրոտնտեսական հավասարակշռությունը: Հատկապես սահմանափակ բյուջետային եկամուտների պայմաններում ոչ նպատակային ծախսային քաղաքականությունը հանգեցնում է երկրում մակրոտնտեսական իրավիճակի վատթարացմանը: Ներկայումս շատ երկրներում նկատվում են որոշ ոլորտների ապապետականացման միջոցով պետական ծախսերի կրճատման միտումներ: Դա հատկապես արտահայտվում է ՀՆԱ-ի հարաբերակցությամբ պետական ծախսերի տեսակարար կշռի նվազեցման մեջ: Ըստ էության, պետական ծախսեր/ՀՆԱ հարաբերակցության նվազումը խոսում է կառավարության ծախսերի կրճատման և դրանով իսկ մասնավոր սեկտորի զարգացման համար նախադրյալների ստեղծման մասին: Այս առումով, չափազանց մեծ կարևորություն ունի մշակվող և իրականացվող բյուջետային քաղաքա-

կանությունը, որի արդյունավետությունից է զգալիորեն կախված երկրի առջև ծառացած սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծումը: Այն հանդիսանում է պետական ֆինանսական քաղաքականության կարևոր ուղղություններից մեկը, որն արտացոլում է պետության շահերը և հետաքրքրությունները, գործառույթները, հետամուտ է լինելում սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծմանը:

Ըստ էության, բյուջեի տնտեսագիտական էությունը, գործառույթները և դերը իրագործվում են այնպիսի կազմակերպաֆինանսական կատեգորիաների միջոցով, ինչպիսիք են բյուջետային իրավունքը, բյուջետային համակարգը, բյուջետային մեխանիզմը, որոնք ամբողջությամբ իրենց արտահայտությունն են գտնում բյուջետային քաղաքականության մեջ: Վերջինս պետական ծախսերի պլանավորման և իրականացման ուղղությամբ պետության նպատակաուղղված գործունեությունն է, որի գլխավոր նպատակը պետական և հասարակական կարիքների բավարարումն է: Բյուջետային քաղաքականության հիմնական խնդիրներն են.

- հասարակական պահանջմունքների բացահայտումը, գնահատումը և դրանց բավարարման նպատակով բյուջետային միջոցների պլանավորումն ու հատկացումը,

- բյուջետային ծախսերի օպտիմալ ծավալի որոշումը, ելնելով պետական կարիքների ծավալից և տնտեսության ռեսուրսային հնարավորություններից,

- բյուջետային ծախսերի իրականացման ոլորտում առավելագույն արդյունավետության ապահովումը և տվյալ խնդրի լուծման համար համապատասխան գործիքների կիրառումը:

Ըստ էության, բյուջետային ծախսերի ոլորտում հիմնական խնդիրներ են հանդիսանում հասարակական կարիքների արտահղությունը և տրամադրումը, ինչպես նաև սոցիալապես անապահով խավերին աջակցության ցուցաբերումը և սոցիալական պաշտպանության ուղղությամբ համապատասխան ծրագրերի իրականացումը: Ըստ իրականացման ձևի բյուջետային ծախսերը կարելի տարանջատել որպես.

- պետության ընթացիկ գործունեության ծախսերի ֆինանսավորում,

- պետության կարիքների համար ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերում, պետական պատվերների նախագծում և տեղաբաշխում,

- սուբսիդիաների, սուբվենցիաների, դոտացիաների, ինչպես նաև ֆինանսական աջակցության այլ միջոցների տրամադրում:

Պետք է նկատի ունենալ, որ նշված բոլոր ձևերը միմյանց հետ փոխկապակցված են, լրացնում են մեկը մյուսին: Ըստ էության, բյուջետային ծախսերի պլանավորումն ու իրականացումը կապված է մի շարք խնդիրների լուծման հետ: Մասնավորապես.

- բյուջետային ծախսերի այս կամ այն տեսակն ինչ չափով է անհրաժեշտ տվյալ ժամանակահատվածում հասարակության զարգացման համար,

- ինչ ձևով է նպատակահարմար իրականացնել այդ ծախսերը, կան արդյո՞ք ֆինանսավորման առավել նախընտրելի ձևեր,

- ինչպիսի ներգործություն կունենան բյուջետային ծախսերը սպառման և արտադրության վրա:

Շուկայական հարաբերությունների և մեխանիզմների զարգացումը լրացուցիչ խնդիրներ են դնում բյուջեի և բյուջետային քաղաքականության առաջ: Նոր հիմնախնդիրների ծագումը և դրանց դիմագրավելու շուկայական մեխանիզմների անընդունակությունը պահանջում են տնտեսության կարգավորման արդյունավետ մոտեցումների կիրառում, որոնց շարքում իր առանձնահատուկ կարևորությամբ առանձնանում է պետական բյուջեն: Ակնհայտ է, որ որպես մակրոտնտեսական գործիք բյուջեն ի վիճակի է որակապես և քանակապես ազդելու տնտեսական գործընթացների արդյունավետության վրա: Ընդ որում, քանակական ներգործությունն արտահայտվում է կենտրոնացվող, բաշխվող և օգտագործվող բյուջետային ռեսուրսների, իսկ որակական ազդեցությունը՝ բյուջետային հարաբերությունների կարգավորման դաշտում գտնվողների շահերի և հետաքրքրությունների պաշտպա-

նության միջոցով: Ըստ էության, իր առջև դրված խնդիրների արդյունավետ լուծման համար բյուջեն պետք է իրականացնի հետևյալ կարևոր գործառույթները.

- վերաբաշխիչ, համաձայն որի ազգային եկամուտը բաժանվում է արտադրական և ոչ արտադրական սեկտորների միջև ճյուղային և տարածքային կտրվածքով, ելնելով տվյալ փուլի տնտեսական քաղաքականության գերակայություններից,

- կարգավորիչ, որն արտահայտում է դրամական միջոցների տեղաշարժը գերակա ճյուղերի զարգացմանը, բյուջետային ծախսերի միջոցով տնտեսական գործընթացների, համախառն առաջարկի և պահանջարկի, կուտակման և սպառման վրա ներգործությանը,

- սոցիալական, որի էությունը կայանում է բնակչության կենսամակարդակի բարձրացման, սոցիալապես անապահով խավերին աջակցության, քաղաքացիների սոցիալական և տնտեսական իրավունքների պաշտպանության երաշխիքների տրամադրման, ակտիվ սոցիալական քաղաքականության իրականացման մեջ,

- վերահսկիչ, որն իր մեջ ներառում է բյուջետային միջոցների նպատակային և հասցեական օգտագործման նկատմամբ հասարակական հսկողությունը:

Իր տնտեսական բովանդակությամբ բյուջեն եկամուտների վերաբաշխման մեխանիզմ է մեկ գործակալից մյուսի օգտին, որի գլխավոր նպատակը պետության գործառույթների իրականացման ապահովումն է՝ ելնելով հասարակության շահերից ու հետաքրքրություններից: Ակնհայտ է, որ տնտեսական գործընթացներին պետական միջամտությունն անհրաժեշտ է և բխում է հասարակության շահերից: Հետևաբար, պահանջվում է դրամական միջոցների վերաբաշխման արդյունավետ մեխանիզմ, որը հնարավորություն կտա պետությանը լավագույնս լուծել իր առջև դրված խնդիրը: Սակայն այստեղ ծագում են մի շարք այլ խնդիրներ. ինչքա՞ն պետք է հատկացնի պետությունը տնտեսության արդյունավետ կենսագործունեությունն ապահովելու համար, ո՞րն է բյուջեի և մասնավոր բիզնեսի շահերի օպտիմալ հավասարակշռման

սահմանը, ինչպիսի՞նք ցուցանիշներ պետք է կիրառել բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման համար և այլն:

Շուկայական տնտեսության պայմաններում պետությունն ակտիվ կերպով միջամտում է երկրի տնտեսական և սոցիալական կյանքին, քանի որ շուկայական մեխանիզմներն ի գործու չեն լուծել պարբերաբար ծագող խնդիրները: Միաժամանակ, հարկաբյուջետային համակարգի միջոցով պետությունն ակտիվորեն ազդում է տնտեսական համակարգի գործունեության և ներդրումների ներգրավման վրա՝ դրանով իսկ խթանելով տնտեսական աճը: Պետք է նշել, որ հասարակական քաղաքական տարբեր ֆորմացիաների պայմաններում բյուջեի դերը տարբեր է: Եթե վարչահրամայական տնտեսության պայմաններում պետական բյուջեն հանդես էր գալիս որպես հասարակական կյանքի գրեթե բոլոր կողմերի ֆինանսական ապահովվածության միակ աղբյուր, ապա շուկայի պայմաններում աճում է ապակենտրոնացված դրամական ֆոնդերի դերը: Արդյունքում, բյուջետային միջոցներն հիմնականում ուղղվում են համապետական խնդիրների լուծմանը, սոցիալական ապահովվածությանը և այլն:

Բյուջետային ծախսերը, որպես կանոն, դասակարգվում են ըստ որոշակի հատկանիշների: Ելնելով տնտեսության վրա ազդեցության բնույթից, դրանք տարանջատվում են ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի: Ընթացիկ ծախսերն ուղղվում են պետության կենսագործունեության առկա խնդիրների լուծմանը, իսկ կապիտալը՝ նոր արժեքի ստեղծմանը կամ արդեն իսկ գոյություն ունեցող արժեքի ավելացմանը: Ըստ առարկայական հատկանիշի բյուջետային ծախսերը դասակարգվում են տնտեսության, սոցիալ-մշակութային միջոցառումների, գիտության, պաշտպանության, պետական կառավարման մարմինների պահպանության, արտաքին տնտեսական գործունեության, պահուստային ֆոնդերի ստեղծման, պետական պարտքի սպասարկման և այլ նպատակներով իրականացվող ծախսերի: Ըստ նպատակայնության բյուջետային ծախսերը խմբավորվում են ըստ կոնկրետ ծախսատեսակների: Ծախսերի դասակարգումը ըստ նպատակային նշանակության նա-

խաղըյալներ է ստեղծում բյուջետային միջոցների արդյունավետ օգտագործման համար, հնարավորություն է տալիս սահմանել վերահսկողություն բյուջետային հատկացումների օգտագործման նկատմամբ: Այդպիսի ծախսերի օրինակ կարող են հանդիսանալ՝ աշխատավարձը, կրթաթոշակը, ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերումը, կապիտալ նորոգումները, պետական դոտացիաները և այլ ծախսեր: Վերոհիշյալ հատկանիշներով հանդերձ, բյուջետային ծախսերը պետք է ապահովեն առավելագույն արդյունքի ստացում նվազագույն ծախսերի իրականացման պայմաններում և ունենան նպատակային բնույթ: Այսինքն, պետական բյուջեով նախատեսված բյուջետային հատկացումները պետք է ծախսվեն նախապես սահմանված ծրագրերին համապատասխան և ուղղված լինեն սահմանված նպատակների ձեռք բերմանը:

2.4 Բյուջետային քաղաքականության գերակայությունները և առաջնահերթությունները

Պետական ծախսերի ծավալի և կառուցվածքի որոշումը պետական քաղաքականության կարևոր խնդիրներից է, որից անմիջականորեն կախված է պետության գործառույթների պատշաճ իրականացումը: Բյուջետային դեֆիցիտի կառավարման ոլորտում իրականացվող քաղաքականությունը կախված է ինչպես երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարության ընտրությունից, այնպես էլ արտաքին և ներքին տնտեսական գործոններից: Ինչ վերաբերում է բյուջետային ծախսերին, ապա դրանց կառուցվածքը և ուղղություններն, ըստ էության, արտացոլում են տնտեսական քաղաքականության գերակայությունները և բխում են պետության կողմից որդեգրված քաղաքական և տնտեսական զարգացման ռազմավարությունից:

Հարկ է նշել, որ հասարակական ընտրության տեսության մեջ գոյություն ունեն տարբեր մոտեցումներ բարեկեցության ապահովմանն ուղղված պետության գործառույթի բովանդակության վերաբերյալ: Այս առումով, պետական ծախսերի ծրագրերն, ելնելով վերջիններիս կողմից հետապնդվող նպատակներից, կարելի է խմբավորել ըստ արդյունավետության, հավասարության և ընտրված միջոցների գործնական իրագործելիության:

Արդյունավետությունն ունի երեք հիմնական ասպեկտներ.

- մակրոարդյունավետություն. պետական ծախսերի առանձին ծրագրերի ֆինանսավորման համար պետք է հատկացվի համախառն ներքին արդյունքի այնպիսի չափ, որը կբացառի շուկայական անհավասարակշռության և գնային ցնցումների առաջացման հնարավորությունը,
- միկրոարդյունավետություն. պետության կողմից այս կամ այն կարիքների բավարարման համար հատկացվող ռեսուրսները պետք է արդյունավետ կերպով բաշխվեն բյուջետային ֆինանսավորում ստացող ոլորտների միջև,

- մոտիվացիա. սոցիալական ինստիտուտների կառուցվածքը, դրանց ֆինանսավորման սխեմաները և տրանսֆերտների համակարգը պետք է կառուցվեն այնպես, որ նվազագույնի հասցվի զբաղվածության, ինչպես նաև խնայողությունների և ներդրումների վրա բացասական ազդեցությունը:

Հավասարությունը ենթադրում է կենսական ստանդարտների ապահովում, անհավասարության կրճատում և սոցիալական ինտեգրացիա:

Կենսական ստանդարտների ապահովումը, իր հերթին, ներառում է երեք հիմնական բաղկացուցիչ:

Առաջինը բնակչության սոցիալապես անապահով և աղքատ հատվածին ցուցաբերվող օգնությունն է: Ըստ էության, գոյություն ունի նվազագույն կենսական սահման, որից ներքև հնարավոր չէ ապահովել կենսագործունեություն: Պետության խնդիրն է կամ վերացնել աղքատությունը, կամ հնարավորինս կրճատել այն: Այս տեսանկյունից, կարևորվում է այդ օգնության հասցեականության ապահովումն, ինչը, նախ և առաջ, պահանջում է աղքատության որոշման հստակ չափորոշիչների մշակում: Հակառակ պարագայում, այդ նպատակով հատկացվող պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը չի ապահովվի և տեղի կունենա դրանց փոշիացում:

Հաջորդը սոցիալական ապահովությունն է, ինչի հիմնական իմաստը կայանում է նրանում, որ կենսամակարդակի էական և անսպասելի անկումները պետք է փոխհատուցվեն և ապահովագրվեն պետության կողմից, ինչը հիմնականում ապահովվում է գործազրկության նպաստների և բժշկական ապահովագրության հատկացումների միջոցով: Վերջիններիս արդյունավետության գնահատման համար օգտագործվում է փոխարինման նորման, ինչն իրենից ներկայացնում է նպաստի հարաբերությունը նախկին եկամտին չափին:

Երրորդն եկամուտների համահարթեցումն է: Պետությունը սոցիալական հատուկ ինստիտուտների օգնությամբ քաղաքացիներին պետք է հնարավորություն ընձեռի վերաբաշխել եկամուտները ըստ

կյանքի հետագծի: Դա, առաջին հերթին, վերաբերվում է կենսաթոշակային ապահովության սխեմաներին, երիտասարդ ընտանիքներին և երեխաներին տրվող հատկացումներին:

Անհավասարության կրճատումը պահանջում է հորիզոնական և ուղղահայաց արդյունավետության ապահովում: Ուղղահայաց արդյունավետությունն ենթադրում է եկամուտների վերաբաշխում դեպի ցածր կենսամակարդակ ունեցող ընտանիքներ: Այս դեպքում նպաստների համակարգը պետք է լինի տարբերակված ըստ ընտանիքների: Այլ կերպ ասած, ուղղահայաց արդարության հիմնական խնդիրը ոչ միանման վերաբերմունքն է սոցիալապես տարբեր ընտանիքների նկատմամբ: Հորիզոնական արդարությունը նշանակում է հավասար վերաբերմունք հավասարների նկատմամբ կամ միանման բնութագրիչներով ընտանիքները պետք է ստանան հավասար օգնություն:

Սոցիալական ինտեգրացիան, ի տարբերություն վերը թվարկված տնտեսական նպատակների, իր մեջ ընդգրկում է առավել լայն սոցիալական ասպեկտ: Ներկայումս արևմտյան երկրներում առավել մեծ ուշադրություն է հատկացվում նշված նպատակին, որի հիմնական էությունը կայանում է սոցիալական համերաշխության ապահովման մեջ: Այլ կերպ ասած, պետության կողմից սոցիալական աջակցություն ստացող քաղաքացիներն այն պետք է դիտեն ոչ թե որպես իրենց հանդեպ ցուցաբերվող բարի կամքի դրսևորում, այլ արժանապատվորեն ձեռք բերված իրավունք: Այս տեսանկյունից, առավել նախընտրելի են ներկայանում սոցիալական ապահովագրության ծրագրերը, որի դեպքում քաղաքացիները կատարում են որոշակի վճարումներ, ինչն էլ հետագայում անհրաժեշտ պայման է դառնում այս կամ այն սոցիալական աջակցություն ստանալու համար: Այս առումով, բյուջետային ծախսերի տեսանկյունից կարևորվում է նաև այս նպատակի ձեռք բերման ապահովումը, ինչը հասարակության մեջ սոցիալական համերաշխության ձևավորման կարևոր պայման է հանդիսանում:

Ինչ վերաբերում է ծախսային ծրագրերի գործնական իրագործելիությանը, ապա վերջինս ենթադրում է բյուջետային համակարգի

պարզության, թափանցիկության, հստակության ապահովում, որի դեպքում կբացառվի բյուջետային միջոցների օգտագործման չարաշահումների հնարավորությունը և նվազագույնի կհասցվեն վարչարարական ծախսերը:

Հարկ է նշել, որ տնտեսության պետական կարգավորումը հանդես է գալիս տարբեր ձևերով: Այս տեսանկյունից, նախ և առաջ, պետք է խոսել օրենսդրական կարգավորման մասին, քանի որ օրենսդրորեն ամրագրված հարկադրանքի միջոցով է պետությունը տարբերվում շուկայական մյուս գործակալներից: Պետությունը կարող է կարգավորել ինչպես արտադրվող ապրանքների և ծառայությունների որակն, այնպես էլ դրանց քանակը: Առանձին դեպքերում պետությունը տարիֆային և սակագնային կարգավորումների միջոցով կարգավորում է նաև գները:

Բացի օրենսդրական միջոցներից, տնտեսության պետական կարգավորման նպատակով լայնորեն կիրառվում են նաև ֆինանսական կարգավորման գործիքները, որոնց շարքին են պատկանում հարկերը և տարբեր ոլորտներին և սուբյեկտներին տրամադրվող սուբսիդիաները: Բացի նշվածից, պետությունը կարող է հանդես գալ նաև որպես հասարակական բարիքների և ծառայությունների արտադրող, որոնք ունեն առանձնահատուկ սոցիալական նշանակություն: Մասնավորապես, շատ պետություններում կառավարությունը հանդես է գալիս որպես կրթական և առողջապահական ծառայությունների հիմնական արտադրող: Ազգային պաշտպանությունը և անվտանգությունը դասվում են զուտ հասարակական բարիքների շարքին և կարող են արտադրվել միայն պետության կողմից: Եվ վերջապես, պետությունն իրականացնում է որոշակի տրանսֆերտային քաղաքականություն՝ ուղղված բնակչության առանձին խմբերին ֆինանսական միջոցների տրամադրմանը: Այս տեսանկյունից, պետական ծախսերի հիմնական տեսակները, որպես կանոն, պայմանավորված են լինում պետական կարգավորման նպատակներով և բնութագրվում են հետևյալ հիմնական ուղղություններով.

- պետական կառավարման մարմինների ֆինանսավորում,

- տնտեսության մասնավոր հատվածում գնումների իրականացում,
- տնտեսության առանձին ոլորտներին և ճյուղերին աջակցության ցուցաբերում,
- սոցիալական ապահովագրության և սոցիալական աջակցության ծրագրերի ֆինանսավորում,
- պետական պարտքի սպասարկում:

Հարկ է նշել, որ բյուջետային գործընթացի վրա ազդող քաղաքական և տնտեսական գործոնների ուսումնասիրությունը գրեթե միշտ եղել է տարբեր հետազոտողների ուշադրության կենտրոնում: Որոշ հետազոտողներ իրենց աշխատություններում հանգամանալից կերպով ներկայացնում են բյուջեի ընդունման ընթացակարգերի որոշիչ դերը հիմնական բյուջետային ցուցանիշների ապահովման գործում: Նրանք ներկայացնում են գործադիր իշխանության կողմից բյուջեի նախագծի մշակման, խորհրդարանում դրա քննարկման և ընդունման ընդհանուր կոնցեպցիայի մշակման կարևորությունը: Ընդ որում, համաձայն նրանց տեսակետի, տվյալ հարցում խիստ կարևոր են այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են ընտրական համակարգը, կառավարության կոալիցիոն բնույթը և քաղաքական ուժերի դասավորությունը: Մասնավորապես, կոալիցիոն կառավարությունների դեպքում, որոնք առավելապես հանդիպում են համամասնական ընտրական համակարգ ունեցող պետություններում, առկա է համեմատաբար մեծ բյուջետային դեֆիցիտ: Հեղինակների տեսանկյունից, առավել արդյունավետ է ներկայանում գործադիր իշխանության այնպիսի հիերարխիկ կառուցվածքը, որի պայմաններում ֆինանսների նախարարը որոշիչ դերակատարում ունի բյուջետային գործընթացում:⁴⁰

Հալերբերգը և Վան Հագենը, հետազոտելով կառավարության կողմից բյուջեի մշակման գործընթացը, նշում են, որ կառավարության կոալիցիոն կառուցվածքը և առանձին նախարարությունների կողմից սեփական ծախսերի ավելացման ուղղությամբ լոբբիստական գործու-

⁴⁰ Alesina, A. and R. Perotti, 1996. Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper 5556. <http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>

նեությունը շատ հաճախ հանգեցնում են բյուջետային դեֆիցիտի չհիմնավորված բարձրացմանը: Հետևաբար, նման դեպքերը կարող են բացառվել բյուջետային գործընթացում վարչապետի կամ ֆինանսների նախարարի դերակատարության բարձրացման միջոցով: Հեղինակների կարծիքով, բյուջետային գործընթացի արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է դրա մասնակիցների օրենսդրորեն սահմանված փոխհարաբերություններով:⁴¹

Էդինը և Օլսոնը⁴², ինչպես նաև Ռուբինին և Սակսը⁴³ հատկապես ընդգծում են խորհրդարանի և կառավարության փոխհարաբերությունների կարևորությունը: Համաձայն վերջիններիս տեսակետի, խորհրդարանն մեծամասնության աջակցությունը չվայելող կառավարությունը լուրջ դժվարություններ կարող է ունենալ բյուջեի ընդունման ժամանակ: Հետևաբար, բյուջետային գործընթացի արդյունավետությունը պայմանավորված է ոչ թե գործադիր իշխանության առանձին մարմինների, այլ կառավարության և խորհրդարանի միջև գոյություն ունեցող փոխհարաբերություններով:

Հարկ է նշել, որ տարբեր երկրներ նախընտրում են բյուջեի տարբեր կառուցվածքներ, ինչը, ի թիվս այլ գործոնների, մեծապես պայմանավորված է տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական և աշխարհաքաղաքական առանձնահատկություններով: Մասնավորապես, ռազմաքաղաքական բարդ իրավիճակներում գտնվող պետություններում, որպես կանոն, ծախսերի զգալի մասը բաժին է ընկնում պաշտպանության ոլորտին: Միաժամանակ, սոցիալական ընդգծված քաղաքականություն իրականացնող երկրներում մեծ տեսակարար կշիռ են կազմում սոցիալական աջակցությանն ուղղվող բյուջետային ծախսերը: Այս առումով, ակնհայտ է, որ բյուջեի ծախսային մասի կառուցվածքն արտացո-

⁴¹ Hallerberg M., Hagen J. von. Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, NBER Working Paper 6341. 1997. <http://www.nber.org/papers/w6341.pdf>

⁴² Roubini N. and Sachs J. D. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. European Economic review 33, 1989. <http://ideas.repec.org/a/eee/eecrev/v33y1989i5p903-933.html>

⁴³ Edin P., Ohlsson H. Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects, European Economic Review 35. 1991

լում է տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական առանձնահատկությունները և կախված է պետական քաղաքականության գերակայություններից:

Հաջորդ խնդիրը կապված է բյուջետային ծախսերի կայունության հետ: Զարգացած պետություններում, որոնք ունեն բյուջետային քաղաքականության մշակման ու իրականացման ձևավորված ավանդույթներ, բյուջեի ծախսային մասում կտրուկ տատանումներ գրեթե չեն լինում: Հետևաբար, բյուջեի ծախսային հոդվածների կայունությունը վկայում է բյուջետային համակարգի զարգացման մասին:

Ըստ էության, հաստատված բյուջեն կարելի է դիտարկել որպես բյուջետային սահմանափակումների պայմաններում պետության գործառույթների առավելագույնս արդյունավետ իրականացման խնդրի լուծում: Միաժամանակ, գոյություն ունեն որոշակի ծախսային պարտավորություններ, որոնք, թեկուզև նվազագույն ծավալով, պետք է իրականացվեն՝ ապահովելու համար պետության բնականոն գործունեությունը:

Բյուջեի կառուցվածքը մեծապես պայմանավորված է տնտեսությանում պետության միջամտության աստիճանով և երկրի տնտեսական զարգացման մակարդակով: Տնտեսության մեջ պետության դերը որոշվում է բյուջեի ծախսերի ծավալով, իսկ տնտեսական զարգացման մակարդակը՝ մեկ շնչին ընկնող ՀՆԱ-ի մակարդակով: Բյուջեի ծախսային մասի վրա ազդող քաղաքական գործոններից են երկրում առկա ժողովրդավարության մակարդակը, ինչով պայմանավորված է բյուջետային ընթացակարգերի թափանցիկությունը:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային քաղաքականության խնդիրներն ու նպատակները քննարկելիս, նախ և առաջ, անհրաժեշտ է անդրադառնալ տնտեսական գործընթացներին պետության մասնակցությանը: 20-րդ դարի երկրորդ կեսին տեղի ունեցավ տնտեսության կարգավորման գործում պետության դերակատարության զգալի մեծացում, ինչը պայմանավորված էր ռազմական հակամարտություններով, տնտեսական անկայունությամբ և գրեթե բոլոր երկրներում վերաբաշխողական մեխանիզմների դերակատարության բարձրացմամբ:

Համախառն ներքին արդյունքում պետական ծախսերի տեսակարար կշռի փոփոխությունների վերլուծությունը խոսում է այն մասին, որ վերջին տասնամյակների ընթացքում զգալի փոփոխություններ են տեղի ունեցել հասարակության բարեկեցության ապահովման գործում պետության մասնակցության առումով:

Պետական ծախսերի բաժինը համախառն ներքին արդյունքում կախված է տվյալ երկրի կողմից իրականացվող սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության գերակայություններից և տնտեսության առանձնահատկություններից: Որպես կանոն, ընդգծված սոցիալական ուղղվածություն ունեցող պետություններում համախառն ներքին արդյունքի զգալի բաժինը վերաբաշխվում է բյուջետային մեխանիզմի միջոցով, մինչդեռ, առավել լիբերալ տնտեսություն ունեցող պետություններում այդ ցուցանիշը զգալիորեն ցածր է:

Ընդհանուր առմամբ, պետք է նշել, որ զարգացած և անցումային տնտեսությամբ երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ տնտեսությունում պետության մասնակցության և պետության հարստության միջև գոյություն ունի որոշակի կախվածություն, չնայած որ դա ընդհանուր օրինաչափություն համարել չի կարելի: Այս տեսանկյունից, զարգացման ընդհանուր միտումները պարզելու համար անհրաժեշտ է համակողմանիորեն պարզել այն հիմնական պայմանները և գործոնները, որոնք իրենց անդրադարձն են ունենում բյուջետային ծախսերի վրա: Ըստ էության, որպես այդպիսիք կարելի է առանձնացնել տնտեսության զարգացման քաղաքական և ինստիտուցիոնալ պայմանները:

Ընդհանուր առմամբ, պետության տնտեսական հաջողությունները, որոշակիորեն պայմանավորված են տվյալ երկրի քաղաքական և ինստիտուցիոնալ զարգացման աստիճանով: Պետության քաղաքական կառուցվածքը, խորհրդարանում և կառավարությունում իշխանության դիվերսիֆիկացման աստիճանը, կոռուպցիայի մակարդակը հանդիսանում են էական գործոններ երկրում կայուն տնտեսական աճի ապահովման համար: Ըստ էության, իշխանության կառուցվածքը և դրա գործունեության արդյունավետությունն առանցքային նշանակույթ-

յուն ունեն պետության գործունեության արդյունավետության ապահովման գործում:

Մյուս կարևոր գործոնը, որն ունի էական ազդեցություն տնտեսության զարգացման վրա, ժողովրդավարության մակարդակն է: Լայն իմաստով, դա ոչ միայն խոսքի ազատության և բազմակարծության ապահովումն է, այլ նաև սեփականության իրավունքի պաշտպանությունը, անկախ դատական համակարգի առկայությունը և իրավապահ մարմինների արդյունավետ գործունեության ապահովումը: Պատահական չէ, որ շուկայական հարաբերություններին անցման փուլ որդեգրած պետություններում տնտեսական բարեփոխումների հաջողության հիմնական գրավականներից մեկն է հանդիսանում ժողովրդավարության ապահովումը: Սովորաբար, բյուջեի վրա քաղաքական սահմանափակումների ազդեցության վերլուծության համար կիրառվում է տարբեր երկրների կտրվածքով Ֆրիդոմ Հաուսի կողմից⁴⁴ հաշվարկվող ժողովրդավարության ինդեքսը, որը բաղկացած է երկու հիմնական մասերից.

- երկրում քաղաքական իրավունքների գնահատականը,
- հասարակությունում քաղաքացիական ազատությունների գնահատականը:

Առաջին գործոնը ցույց է տալիս, թե ընտրողն ազատ ընտրության համար տվյալ քաղաքական համակարգում ինչպիսի իրավունքներ ունի: Երկրորդը ցույց է տալիս խոսքի ազատության, սեփականության իրավունքի պաշտպանության, դատական համակարգի անկախության աստիճանը:

Զարգացած և անցումային տնտեսություններում ֆիսկալ քաղաքականության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ որոշակի կապ գոյություն ունի տնտեսությունում պետության մասնակցության և բյուջետային քաղաքականության գերակայությունների ընտրության հետ: Ժողովրդավարական ինստիտուտների առկայությունը հնարավորություն է

⁴⁴ <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/methodology.htm>

տալիս ոչ միայն բարձրացնել պետության գործունեության արդյունավետությունը, այլ նաև իրականացնել ռեսուրսների արդյունավետ բաշխում հասարակության իրական պահանջմունքներից ելնելով:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային գործընթացը հանդիսանում է տնտեսական քաղաքականության այն ասպեկտներից, որը հստակ ցույց է տալիս հասարակության քաղաքական կառուցվածքի և երկրի տնտեսության կառուցվածքի միջև գոյություն ունեցող կապը: Ըստ էության, պետական բյուջեի ծախսային մասի ձևավորման հիմնական պայմանը բյուջետային սահմանափակումների պայմաններում պետության գործունեության օգտակարության առավելագույնս ապահովումն է, որն, ի թիվս այլ գործոնների, կախված է նաև տվյալ երկրի առանձնահատկություններից:

Որպես կանոն, բյուջետային քաղաքականության հիմնական ուղղվածությունը գնահատելու համար ծախսերը տարանջատվում են երկու հիմնական խմբերի: Առաջինն իր մեջ ընդգրկում է սոցիալական կողմնորոշում ունեցող ծախսերը՝ սոցիալական ապահովություն, առողջապահություն, կրթություն, գիտություն, մշակույթ և այլն, իսկ երկրորդը՝ պաշտպանության, պետական կառավարման, իրավապահ համակարգի պահպանման ծախսերը: Առաջին խմբում ընդգրկվող ծախսերի մեծ տեսակարար կշիռը վկայում է բնակչության կենսամակարդակի բարձրացմանն ուղղված ընդգծված քաղաքականության իրականացման և եկամուտների վերաբաշխմանը հասարակության հակվածության մասին: Երկրորդը խումբը հիմնականում վկայում է պետության ամրապնդմանն ուղղված քայլերի իրականացման մասին: Ըստ էության, նման տարանջատումը հնարավորություն է տալիս համեմատական վերլուծություններ իրականացնել տարբեր երկրների միջև՝ պարզելու համար բյուջետային քաղաքականության գերակայությունները: Որպես կանոն, զարգացած երկրներում հիմնական շեշտադրումը կատարվում է սոցիալական կողմնորոշում ունեցող ծախսերի վրա:

Բյուջետային գործընթացի արդյունավետությունն ապահովող հաջորդ նախադրյալը հանդիսանում է ծախսային հոդվածների կայու-

նությունը, որը ցույց է տալիս, թե ինչքանով են ընտրված գերակայությունները երկարաժամկետ բնույթ կրում: Սովորաբար, բյուջետային հստակ գերակայությունների պայմաններում բյուջետային քաղաքականությունն առավել կայուն բնույթ է կրում և ուղղված է դրանց իրականացման ապահովմանը: Այս առումով, կառավարության խնդիրն է հստակ փոխկապակցվածություն ապահովել ռազմավարական զարգացման գերակայությունների և բյուջետային քաղաքականության միջև:

Ամփոփելով, հարկ է նշել, որ բյուջետային քաղաքականության հիմնական ուղղությունները և առանձնահատկությունները միմյանցից որոշակիորեն տարբերվում են՝ պայմանավորված տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկություններով և հետապնդվող նպատակներով: Այդուհանդերձ, գոյություն ունեն որոշակի հիմնարար սկզբունքներ, որոնք կրում են համապարտադիր բնույթ բյուջետային քաղաքականության ուղղությամբ ցանկալի արդյունքներ ստանալու համար:

ԳԼՈՒԽ 3. ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՄԱՆ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

3.1. Բյուջետային գործընթացի խնդիրները և կազմակերպման սկզբունքները

Տնտեսական հարաբերությունների ազատականացման փուլում մեծ կարևորություն է ձեռք բերում հասարակական ֆինանսների արդյունավետ կառավարումը, որը հիմնարար նշանակություն ունի ինչպես բյուջետային համակարգի կայունության, այնպես էլ տնտեսական աճի ապահովման գործում: Ակնհայտորեն, տվյալ խնդրի լուծման գործում առանցքային դեր է վերապահված բյուջետային գործընթացի կատարելագործմանը, որը, պետք է հիմնված լինի հետևյալ սկզբունքների վրա.

- ֆինանսական թափանցիկություն,
- բյուջեի կայունություն,
- միջբյուջետային հարաբերությունների արդյունավետ և արդարացի համակարգի առկայություն,
- բյուջետային գործընթացի կանոնակարգվածություն,
- միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորում,
- ըստ արդյունքների բյուջետավորում,
- արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողություն, հաշվետվողականություն և մշտադիտարկում:

Նշված սկզբունքներն անհրաժեշտ է ուսումնասիրել հասարակական ֆինանսների կառավարման միասնական համակարգի շրջանակներում, որն, ակնհայտորեն, պետք է կողմնորոշված լինի քաղաքական և տնտեսական նոր իրողություններին համապատասխանեցմանը և շարունակական զարգացմանը:

Ֆինանսական թափանցիկությունը կարող է ապահովվել հասարակական ֆինանսների վիճակի և զարգացման միտումների վերաբեր-

յալ տեղեկատվության համընդհանուր մատչելիությամբ, բյուջեի մշակման, քննարկման, հաստատման և կատարման ուղղությամբ պետական մարմինների գործունեության թափանցիկությամբ, բյուջետային հաշվետվությունների կազմման և ներկայացման, բյուջետային հաշվառման իրականացման նկատմամբ ֆորմալ պահանջների առկայությամբ, օրենսդիր մարմնի կողմից բյուջետային հաշվետվությունների հիմնական ցուցանիշների քննարկմամբ, բյուջետային հաշվետվությունների կազմմամբ և ներկայացմամբ:

Բյուջեների կայունության ապահովման համար անհրաժեշտ է. հիմնական բյուջետային ցուցանիշների միջնաժամկետ և երկարաժամկետ կանխատեսում, բյուջետային պլանավորման հիմքում դրվող տնտեսական կանխատեսումների իրատեսականության ապահովում, հարկաբյուջետային ոլորտում ռիսկերի համակարգային կառավարում:

Միջբյուջետային հարաբերությունների արդյունավետ համակարգը պետք է նախատեսի.

- օրենսդրորեն ամրագրված, միասնական սկզբունքների վրա հիմնված, կայուն և կանխատեսելի ֆինանսական հարաբերություններ պետական մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև,

- բյուջետային համակարգի մակարդակների միջև եկամուտների և ծախսային պարտավորությունների հավասարակշռված և փոխկապակցված սահմանազատում,

- իշխանության ստորադաս մարմինների իրավունքի ամրագրում՝ ինքնուրույն կերպով ձևավորելու սեփական բյուջետային ծախսերը և եկամուտները՝ ելնելով տվյալ տարածաշրջանի բնակչության հետաքրքրություններից և շահերից,

- օբյեկտիվ և թափանցիկ բյուջետային համահարթեցում:

Բյուջետային գործընթացի կանոնակարգվածությունն ենթադրում է, որ հասարակական ֆինանսների կառավարման յուրաքանչյուր մակարդակում անհրաժեշտ է հստակ և միանշանակ կերպով սահմանել գործադիր իշխանության մարմինների իրավասությունները և պատաս-

խանատվությունը: Ընդ որում բոլոր եկամուտները և ծախսերը պետք է արտացոլվեն միասնական բյուջեում՝ առանց այս կամ այն եկամտի կոնկրետ ծախսատեսակին ամրակցելու: Բյուջետային համակարգում պետք է բացակայեն արտաբյուջետային ֆոնդերը, բացառությամբ օրենքով սահմանված սոցիալական ապահովագրության ֆոնդերի: Ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի, ինչպես նաև բյուջետային տարբեր ծրագրերը պետք է մշակվեն և կատարվեն տվյալ ոլորտում իրականացվող քաղաքականության համար պատասխանատու գերատեսչությունների կողմից՝ միասնական բյուջետային գործընթացի և ընթացակարգերի շրջանակներում:

Միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորումը պետք է նախատեսի միջնաժամկետ և երկարաժամկետ բյուջետային ծրագրերին համահունչ տարեկան բյուջեի կազմում և հաստատում, միջնաժամկետ բյուջետային ծրագրերի վերանայման ընթացակարգերի, բյուջետային ծախսերի հաշվարկման (վերանայման) մեթոդների, բյուջետային սահմանափակումների պայմաններում ծախսային նոր պարտավորությունների ստանձնման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների որոշման ընթացակարգերի առկայություն:

Ըստ արդյունքների բյուջետավորման ներդրման համար անհրաժեշտ է յուրաքանչյուր գերատեսչության համար նպատակների, խնդիրների և գործունեության արդյունքների համակարգի մշակում՝ ուղղված պետական քաղաքականության նպատակների և գերակայությունների իրացմանը: Դրա համար անհրաժեշտ է ծախսային պարտավորությունների ամբողջական արժեքի գնահատման մեթոդների մշակում և կիրառում, գերատեսչությունների, նրանց կառուցվածքային ստորաբաժանումների և հիմնարկների ինքնուրույնության, պատասխանատվության և մոտիվացիայի ապահովում:

Արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողության և մշտադիտարկման կազմակերպումն ենթադրում է.

- բյուջետային հաշվետվությունների վերաբերյալ տարեկան արտաքին անկախ աուդիտի իրականացում՝ օրենսդիր մարմնի կողմից

դրա արդյունքների քննարկմամբ,

- ֆինանսների վերահսկողության և կառավարման նպատակով համապատասխան տեղեկատվական համակարգի ձևավորում,

- բյուջետային օրենսդրության պահանջների կատարման համար ստուգումների ընթացակարգերի և դրա խախտումների համար պատասխանատվության մեխանիզմների օրենսդրորեն ամրագրում,

- բյուջետային միջոցների օգտագործման և, մասնավորապես, պետական գնումների վերաբերյալ որոշումների ընդունման թափանցիկ ընթացակարգերի մշակում,

- ֆինանսական կառավարման գործընթացի պարբերական վերլուծություն և գնահատում՝ դրա արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ հետևողական քայլերի իրականացման նպատակով,

- ներքին ֆինանսական աուդիտի համակարգի ներդրում և շարունակական կատարելագործում:

Ընդհանուր առմամբ, շուկայական հարաբերություններին անցման պայմաններում մեծ կարևորություն է ձեռք բերում պետական քաղաքականության գերակայությունների և նպատակների ձեռք բերման համար բյուջետային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը, քանի որ բնակչությունը պահանջում է առավել որակյալ և մատչելի հանրային ծառայություններ և պետական կառավարման համակարգի թափանցիկության և արդյունավետության բարձրացում: Ինչ վերաբերում է անցումային տնտեսությամբ երկրներին, ապա դրանցում բյուջետային գործընթացի արդյունավետության բարձրացումը հանդիսանում է երկարաժամկետ զարգացման կարևոր նախադրյալներից մեկը:

Շուկայական տնտեսության պայմաններում հասարակական ֆինանսների արդյունավետ կառավարումն ընկած է յուրաքանչյուր պետության բնականոն զարգացման և բնակչության արժանապատիվ կենսամակարդակի ապահովման համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծման հիմքում: Տնտեսության ազատականացման պայմաններում, մի շարք անկանխատեսելի գործոնների բացասական ազդեցության ներքո, հասարակական ֆինանսների համակարգը կարող է են-

թարկվել լուրջ ցնցումների: Մինչդեռ, յուրաքանչյուր երկրում դրա կա-
յունությունը կարող է իր էական ավանդն ունենալ երկրի անվտանգությա-
ն ապահովման և տնտեսության զարգացման գործում: Հետևաբար,
շուկայական հարաբերություններին անցման փուլում խիստ կարևոր է
պետական ֆինանսների կայուն համակարգի ձևավորումը, որը, իր
հերթին, ենթադրում է բյուջետային գործընթացի արդյունավետության
բարձրացում:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային գործընթացի արդյունավետ
կառավարումն ունի լայն, համալիր բնույթ, որի հիմնական նպատակը
կայանում է պետական եկամուտների հավաքագրման մեխանիզմների
կատարելագործման և ծախսերի իրականացման նպատակային և
ճկուն համակարգի ձևավորման մեջ: Կարելի է առանձնացնել երեք
առանցքային ասպեկտներ, որոնք էականորեն պայմանավորում են
բյուջետային գործընթացի արդյունավետ կառավարումը.

- հարկաբյուջետային ոլորտի թափանցիկություն, որը ենթա-
դրում է պետական կառավարման մարմինների կառուցվածքի և գոր-
ծառույթների, նրանց միջև իրավասությունների և պատասխանա-
տվության տարանջատման, տնտեսության վրա պետության ներգոր-
ծության, հարկաբյուջետային քաղաքականության խնդիրների, մակ-
րոտնտեսական ցուցանիշների դինամիկայի և դրանց կանխատեսում-
ների մասին տեղեկատվության մատչելիության ապահովում,

- հասարակական ֆինանսների համակարգի «առողջացում»,
որն ենթադրում է այդ համակարգի կայունության ապահովում ինչպես
միջինժամկետ, այնպես էլ երկարաժամկետ հեռանկարում, արդյունա-
վետ միջբյուջետային հարաբերությունների, պոտենցիալ ռիսկերի կա-
ռավարման, և վերջապես, բյուջետային և ֆինանսական վերահսկո-
ղության գործունե համակարգերի առկայություն,

- բյուջետային քաղաքականության էֆեկտիվություն և արդյունա-
վետություն, որը նշանակում է բյուջետային միջոցների արդյունավետ
բաշխում (հաշվի առնելով ինչպես տնտեսական արդյունավետությունը,
այնպես էլ կառավարության քաղաքական գերակայությունները), պե-

տական իշխանության մարմինների գործունեության արդյունավետություն՝ ակնկալվող արդյունքների ձեռք բերման տեսանկյունից, գործունեության արդյունքների համար պատասխանատվության մեխանիզմների առկայություն, մշտադիտարկման և աուդիտի գործուն համակարգերի ներդրում՝ բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության հետագա բարձրացման նպատակով:

Բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը պետք է կողմնորոշված լինի հիմնավորված որոշումների ընդունմանը և իրագործմանը, մասնավորապես, մակրոմակարդակում հարկաբյուջետային պլանավորման, պետական սեկտորի զարգացման և հարկման ոլորտում գերակայությունների սահմանման, բյուջեի մշակման, կատարման, վերահսկողության, մշտադիտարկման և աուդիտի ապահովմանը: Հարկային կամ բյուջետային քաղաքականությունների գերակայությունների ոչ ճիշտ սահմանումը կարող է հանգեցնել մակրոմակարդակում հարկաբյուջետային պլանավորման արդյունավետության անկման:

Վերջին տասնամյակների ընթացքում ինչպես զարգացած, այնպես էլ զարգացող երկրներում բազմաբնույթ բարեփոխումներ են իրականացվել բյուջետային գործընթացի կատարելագործման ուղղությամբ: Չնայած իրականացված վերափոխումների բազմազանությանը, դրանք հիմնականում ուղղված են.

- բյուջետային գործընթացի թափանցիկության մակարդակի բարձրացմանը և ոչ ցանկալի կամ անկանխատեսելի իրավիճակների կանխարգելմանը,
- միջինժամկետ և երկարաժամկետ պլանավորման մեթոդների կիրառմամբ երկարաժամկետ հատվածում կայունության մակարդակի բարձրացմանը,
- ծրագրային բյուջետավորման և կառավարման առաջադեմ մեթոդների ներդրմամբ բյուջետային գործընթացի էֆեկտիվության և արդյունավետության բարձրացմանը:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը և զարգացումը չափազանց կարևոր նշանակություն ունի յուրա-

քանչյուր երկրի տնտեսական զարգացման գործում, քանի որ բյուջետային ռեսուրսներն ազգային տնտեսության առանցքային տարրերից են: Տնտեսության բնականոն գործունեության գրավականներից է հարկաբյուջետային համակարգի կայունությունը, իսկ հասարակական ֆինանսների ոչ արդյունավետ կառավարումը խոչընդոտում է երկրի զարգացմանը և ստեղծում մի շարք խնդիրներ տնտեսական համակարգի մյուս օղակների համար:

Բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը և վերջինիս բարելավման համար համապատասխան ծրագրային հիմքերի ստեղծումն, ակնհայտորեն, ենթադրում են համապատասխան պայմանների առկայություն: Դրանց շարքում հատկապես կարևորվում է հարկաբյուջետային թափանցիկության ապահովումը, որն ենթադրում է որոշակի խնդիրների լուծում:

Հարկաբյուջետային մեխանիզմի արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ է սահմանել այնպիսի ֆինանսական և վարչական ընթացակարգեր, որոնք հստակորեն կամրագրեն բյուջետային գործընթացի բոլոր մասնակիցների իրավունքները, պարտականությունները և պատասխանատվության մեխանիզմները: Զարգացած երկրներում, որպես կանոն, գործում է հարկաբյուջետային իրավահարաբերությունները համալիր և համակարգված կերպով կանոնակարգող օրենսդրական դաշտ, իսկ բյուջետային գործընթացը կարգավորվում է հատուկ իրավական ակտերով: Հատկանշական է իրավական բազայի հստակությունը և հարկաբյուջետային ընթացակարգերի ամբողջական ընդգրկվածությունը օրենսդրության մեջ: Ինչ վերաբերում է անցումային տնտեսությամբ երկրներին, ապա դրանցում գերակշռում է հարկաբյուջետային կարգավորման ոչ ամբողջական, երբեմն նաև հակասական համակարգը, որը շատ դեպքերում չի բավարարում բյուջետային գործընթացի արդյունավետ կազմակերպման պահանջները: Որպես վերջինիս հետևանք շատ հաճախ ֆորմալ պահանջները և ընթացակարգերը լրացվում են «ոչ ֆորմալ» կանոններով, բյուջետային կարգավորման մեխանիզմի նկատմամբ առաջացնելով հասարակության անվստահությունը:

Հարկաբյուջետային հարաբերությունների վերաբերյալ տեղեկատվության մատչելիության ապահովումը հանդիսանում է բյուջետային գործընթացի թափանցիկության ապահովման կարևոր նախապայմաններից մեկը: Դա ենթադրում է նախորդ, ընթացիկ և պլանավորվող ժամանակահատվածի կտրվածքով հարկաբյուջետային ցուցանիշների վերաբերյալ տեղեկատվության պարբերական հրապարակում և հասարակությանն իրազեկում: Այն, միաժամանակ հանդիսանում է նաև բնակչությանը պետական մարմինների հաշվետվության մեխանիզմ և հասարակական վերահսկողության միջոց, ինչը նպաստում է բյուջետային ռեսուրսների առավել արդյունավետ և նպատակային օգտագործմանը: Ակնհայտ է, որ երկրի բնակչությունը պետք է տեղեկացված լինի նաև պետության պարտավորությունների և կվազիֆիսկալ օպերացիաների մասին, որոնք կարող են խախտել բյուջետային համակարգի կայունությունը և խեղաթյուրել բյուջետային ռեսուրսների բաշխման գործընթացը: Դա չափազանց կարևոր խնդիր է հանդիսանում զարգացող և անգամ զարգացած երկրների համար, որի լուծմամբ միայն կարող է կանխվել բյուջետային միջոցների ոչ արդյունավետ օգտագործումը:

Բյուջետային գործընթացի արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից խիստ կարևոր է նաև բյուջեի մշակման և կատարման գործընթացի հրապարակայնության ապահովումը, որն ենթադրում է պետական եկամուտների պլանավորման, ծախսային գերակայությունների սահմանման մասին հասարակության տեղեկացվածություն: Ընդ որում, չնայած բյուջետային գործընթացին քաղաքացիական հասարակության ուղղակի մասնակցություն չի նախատեսվում, միաժամանակ այն չի էլ բացառվում: Իհարկե, թափանցիկությունը չի ենթադրում ծախսային բոլոր հոդվածների գծով տեղեկատվության մատչելիության ապահովում ելնելով պետական, ռազմական և անվտանգության հետ կապված որոշակի ծախսերի գաղտնիությունից: Բյուջետային գործընթացի բացությունը պետք է ենթադրի նաև հասարակական լայն քննարկումներ հարկաբյուջետային քաղաքականության և դրա արդյունքների վերաբերյալ:

Նշված խնդիրը, հատկապես կարևորվում է անցումային տնտեսությամբ երկրներում, քանի որ, որպես կանոն, նման երկրներում առկա է հասարակության կողմից որոշակի անվտանգություն իրականացվող տնտեսական քաղաքականության նկատմամբ: Նշված գործընթացում հատկապես կարևոր դեր պետք է վերապահել երկրի օրենսդիր մարմնին և արտաքին բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող մասնագիտացված կառույցներին: Պետության ներկայացուցչական մարմինը պետք է օժտված լինի ոչ միայն հարկաբյուջետային քաղաքականության գերակայությունների, բյուջետային գործընթացի և դրա արդյունքների վերաբերյալ հասարակական քննարկումներ կազմակերպելու իրավասությամբ, այլ նաև համապատասխան ներգրավվածություն պետք է ունենա բյուջետային վերահսկողության իրականացման գործընթացում: Ինչ վերաբերում է արտաքին բյուջետային վերահսկողությանն, ապա նման իրավասությամբ օժտված կառույցները պետք է անկախ լինեն օրենսդիր և գործադիր իշխանություններից, որն աուդիտորական գործունեության նկատմամբ վստահության ապահովման գրավական է հանդիսանում:

Բյուջետային գործընթացի թափանցիկության ապահովման նպատակով անհրաժեշտ է.

- բյուջետային փաստաթղթում հարկաբյուջետային քաղաքականության նպատակների, մակրոտնտեսական զարգացման միտումների, ֆինանսական ռիսկերի գնահատականների արտացոլում,
- իրականացվող քաղաքականության վերլուծության համար անհրաժեշտ բյուջեի ներկայացման համապատասխան ձևերի և ընթացակարգերի սահմանում,
- բյուջետային միջոցների օգտագործման և եկամուտների հավաքագրման գործընթացի նկատմամբ մշտադիտարկման իրականացման գործուն մեխանիզմների ներդրում,
- բյուջետային հարցերի վերաբերյալ հասարակությանը և երկրի խորհրդարանին հաշվետվությունների և հաղորդումների պարբերական ներկայացում:

Ֆինանսական թափանցիկության ապահովման նպատակով անհրաժեշտ է, որպեսզի կառավարության կողմից ներկայացվող հարկաբյուջետային ցուցանիշները և կանխատեսումները լինեն հավաստի և իրատեսական: Ըստ էության, բյուջետային գործընթացը կանոնակարգող օրենսդրության մեջ ոչ հստակ և հակասական դրույթների առկայությունը կարող է էապես վտանգել բուն գործընթացը և պատճառ դառնալ «ոչ ֆորմալ» հարաբերությունների ծավալման:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային գործընթացի արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից խիստ կարևոր է նաև երկրում միջբյուջետային արդարացի և արդյունավետ հարաբերությունների համակարգի առկայությունը: Ըստ էության, պետության ռեսուրսների կառավարման քաղաքականության համար պատասխանատու իշխանության կենտրոնական մարմինների և վարչատարածքային մյուս միավորների միջև հարաբերությունների բնույթը տարբեր երկրներում որոշակիորեն տարբերվում են իրարից: Շատ պետություններ ձգտում են ապակենտրոնացման առավել բարձր աստիճանի՝ մատուցվող ծառայությունները սպառողներին մոտեցնելու և որոշումների կայացման իրավասությունը հենց նման ծառայություններ մատուցողներին վերապահելու համար: Այս առումով, պետք է նշել, որ ապակենտրոնացման մեխանիզմը և իշխանության տարբեր մակարդակների միջև հարաբերությունների բնույթը խիստ կարևոր նշանակություն ունեն ֆինանսական կարգապահության ապահովման համար:

Ընդհանուր առմամբ, ապակենտրոնացման բարձր աստիճանով աչքի ընկնող պետական կառավարման համակարգն, ունենալով մի շարք առավելություններ, միաժամանակ, իր մեջ պարունակում է նաև որոշակի ռիսկեր: Վերջիններս հիմնականում պայմանավորված են տարբեր մակարդակների բյուջեների միջև եկամուտների բաշխման և ծախսային պարտավորությունների ստանձնման հետ: Հատկապես խնդիրը խորանում է այն դեպքում երբ ծախսային պարտավորությունների լիազորությունները փոխանցվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ առանց դրա համար անհրաժեշտ եկամտային աղբյուր-

ների և ֆինանսավորման որոշակի մեխանիզմների ամրագրման, որի հետևանք կարող է հանդիսանալ հասարակական ֆինանսների համակարգի անկայունությունը, քանի որ նման իրավիճակը հանգեցնում է բյուջետային գործընթացի նկատմամբ անվստահության մթնոլորտի ձևավորմանը և պատասխանատվությունից խուսափելու հնարավորությունների առաջացմանը: Այս առումով, ակնհայտ է, որ տարբեր մակարդակների բյուջեների միջև եկամուտների և ծախսերի հստակ տարանջատումը խիստ կարևոր է բյուջետային համակարգի արդյունավետ գործունեության համար, որն ենթադրում է ֆինասական համահարթեցման գործուն և ճկուն մեխանիզմների ներդրում և շարունակական կատարելագործում:

Ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը, ֆինանսական ռիսկերի կառավարման և սահմանափակ ռեսուրսների արդյունավետ պլանավորման նպատակով խիստ կարևոր է բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում ապահովել բյուջետային գործընթացի համալիր բնույթը: Դա, նախ և առաջ, ենթադրում է բյուջետային գործընթացի և բյուջետային քաղաքականության համար պատասխանատվության հստակ սահմանում: Ընդհանուր առմամբ, բյուջեի կազմումը և կատարումը պետք է իրենից ներկայացնի համալիր գործընթաց: Դրա առանձին տարրերի կոորդինացման բացակայությունն, ակնհայտորեն, կարող է բյուջետային գործընթացը մասնատել, որի արդյունքում էականորեն կնվազի հարկաբյուջետային ոլորտի կառավարման արդյունավետությունը: Այս առումով, պետք է հստակ սահմանվի բյուջետային քաղաքականության մշակման և իրականացման, այդ թվում նաև բյուջեի նախագծի կազմման և կատարման ուղղությամբ գործադիր իշխանության իրավասությունների և պատասխանատվության շրջանակը: Ըստ էության, դա հանդիսանում է բյուջետային գործընթացի այն հիմնախնդիրներից մեկը, որին բախվում են անցումային տնտեսությամբ և զարգացող երկրները: Դրանց առաջացման պատճառները տարբեր են, սակայն հետևանքը նույնն է՝ բյուջետային գործընթացի փուլերի միջև փոխկապակցվածության բացակայությունը հանգեցնում է կառավար-

ման արդյունավետության անկմանը և սահմանափակ բյուջետային ռեսուրսների ոչ նպատակային ու հասցեական օգտագործմանը:

Այս առումով, պետք է կարևորել բոլոր մակարդակների բյուջեների համալիրության սկզբունքի ապահովումը: Դա ենթադրում է բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակներում բոլոր եկամուտների և ծախսերի ամբողջական արտացոլում, որպեսզի հնարավորություն ստեղծվի ստանալ յուրաքանչյուր ժամանակահատվածում առկա ռեսուրսների և պարտավորությունների իրական ծավալը, ապահովել դրանց բաշխման նկատմամբ վերահսկողության անհրաժեշտ մակարդակ և նվազագույնի հասցնել բացասական միտումների առաջացման հնարավորությունները:

Բյուջետային գործընթացի արդյունավետության հաջորդ խնդիրն արտաբյուջետային ֆոնդերի ստեղծման և օգտագործման հարցն է: Նման ֆոնդերը, որոնց եկամուտները և ծախսերը չեն մտնում պետական բյուջեի կազմի մեջ, պոտենցիալ կերպով կարող են նվազեցնել բյուջետային վերահսկողության և ֆինանսական դիսկրետի կառավարման արդյունավետությունը: Համաձայն համաշխարհային փորձի արտաբյուջետային ֆոնդեր կարող են ստեղծվել կենսաթոշակային ապահովության, սոցիալական և բժշկական ապահովագրության տեսքով, որոնք գտնվում են գլխավոր ֆինանսական մարմնի ընդհանուր վերահսկողության ներքո: Այստեղ հիմնական խնդիրը կայանում է նրանում, որ արտաբյուջետային ֆոնդերը պետք է գործեն օրենսդրորեն սահմանված կոնկրետ իրավասությունների և պայմանների շրջանակներում և դրանց վրա պետք է տարածվեն վերահսկողության և հաշվետվողականության ընդհանուր պահանջները:

Բյուջետային գործընթացի արդյունավետության ապահովման տեսանկյունից հատուկ ուշադրության է արժանի ֆինանսական վերահսկողության իրականացումը: Ընդհանրապես, բյուջեի արդյունավետ կատարումը հանդիսանում է մատուցվող պետական ծառայությունների որակի բարձրացման և դրանց ծավալների ավելացման վրա ազդող որոշիչ գործոն: Միաժամանակ, պետք է հաշվի առնել նաև այն հան-

գամանքը, որ ոչ արդյունավետ վերահսկողությամբ պայմանավորված բյուջետային միջոցների ոչ նպատակային օգտագործումը և փոշիացումը կարող են պատճառ հանդիսանալ երկրի ֆինանսական կայունության խաթարման համար:

Ֆինանսական վերահսկողության համակարգի հիմքում, ըստ էության, ընկած է բյուջետային գործընթացի թափանցիկությունը և համապատասխան տեղեկատվության առկայությունն ու մատչելիությունը: Վերահսկողության համակարգի կատարելագործման նախադրյալ է հանդիսանում նման համակարգերի ծրագրային ու տեղեկատվական ապահովվածությունն, ինչպես նաև հաշվապահական հաշվառման զարգացումը: Չափազանց կարևոր է նաև բյուջետային գործընթացի յուրաքանչյուր մակարդակում վերահսկողության հստակ ընթացակարգերի սահմանումը: Անհրաժեշտ է համապատասխան մեխանիզմներ ներդնել կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման համար, քանի որ դրանով պայմանավորված բյուջետային ռեսուրսների փոշիացումը հանդիսանում է հասարակական ֆինանսների կառավարման գործընթացն ապակայունացնող որոշիչ գործոն: Ընդհանուր առմամբ, կոռուպցիայի դեմ պայքարն ինչպես կենսագործունեության մյուս ոլորտներում, այնպես էլ բյուջետային գործընթացում պետք է արժանանան հատուկ ուշադրության, ինչն ենթադրում է պարզ և թափանցիկ ընթացակարգերի սահմանում՝ պատասխանատվության գործուն մեխանիզմների զուգակցմամբ: Անհրաժեշտ է մշակել այնպիսի չափորոշիչներ, որոնց կիրառմամբ հնարավոր կլինի գնահատել բյուջետային ֆինանսավորում ստացողների գործունեությունը և անհրաժեշտության դեպքում միջոցներ ձեռնարկել դրա արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ: Բյուջետային գործընթացի բարելավման խնդիրներն և դրանց լուծման մոտեցումները ներկայացված են աղյուսակ 1-ում:

Բյուջետային գործընթացի կատարելագործման խնդիրները և
դրանց լուծման մոտեցումները

Խնդիրները	Մոտեցումները
հասարակական ֆինանսների կառավարման համակարգի կատարելագործում	սոցիալ-տնտեսական զարգացման հիմնավորված պլանի մշակում
բարեփոխումների իրականացման շարունակականություն	բյուջետային գործընթացի կատարելագործմանն ուղղված վերափոխումների հստակ ժամանակացույցի սահմանում
բարեփոխումների իրականացման գործընթացի կազմակերպում	Բարեփոխումների հիմնավորված մոտեցումների մշակում և դրանց կենսագործման մեխանիզմների ներդրում
տնտեսությունում գործող կառուցվածքների վերակազմավորում	Տնտեսության կառուցվածքի արդիականացում և գործող կառույցների վերակազմավորում

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը հանդիսանում է երկրի տնտեսական զարգացման կարևորագույն պայմաններից մեկը: Ըստ էության, միայն արդյունավետ կերպով գործող հարկաբյուջետային համակարգի դեպքում կարելի է միայն խոսել տնտեսական և սոցիալական բազմաբնույթ խնդիրների լուծման մասին:

3.2 Բյուջետային գործընթացի ծրագրային ապահովվածությունը

Տնտեսական համակարգում բազմաբնույթ հիմնախնդիրների առկայությունն, ակնհայտորեն, պահանջում է շուկայական հարաբերություններին անցման ուղղությամբ բարեփոխումների իրականացում, բնակչության պահանջմունքների բավարարում և կենսամակարդակի հետևողական բարձրացում: Անշուշտ, նման խնդիրների լուծումն արդյունավետ կարող է լինել միայն այդ ուղղությամբ համալիր հետազոտությունների իրականացման արդյունքում գիտականորեն հիմնավորված մոտեցումների մշակման և գործնական կիրառման պարագայում:

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսության զարգացման նպատակով ծրագրային մոտեցումների կիրառումը և նպատակային ծրագրերի մշակումը, անցումային տնտեսության առանձնահատկություններով պայմանավորված, խիստ տրամաբանական է և պայմանավորված է տնտեսական համակարգում ճգնաժամային երևույթների խորացման միտումներով և շուկայական հարաբերություններին անցման տեմպերի արագացման անհրաժեշտությամբ: Ակնհայտորեն, բյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացումն ուղղակիորեն պայմանավորված է բյուջետային գործընթացի կազմակերպական և օրենսդրաիրավական մեխանիզմների կատարելագործմամբ: Բյուջետային գործընթացն, ըստ էության, պետական իշխանության մարմինների օրենսդրորեն կանոնակարգվող գործունեությունը պետական և տեղական բյուջեների կազմման, քննարկման, հաստատման և կատարման ուղղությամբ: Դրա բովանդակությունը պայմանավորված է պետական կառուցվածքով և համապատասխան պետական մարմինների բյուջետային իրավասություններով: Բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերը փոխկապակցված են և հանդիսանում են հասարակության քաղաքական և տնտեսական կյանքի ուղղակի արտացոլում: Դրանց տևողությունը, համաձայն ուսումնասիրությունների, տարբեր երկրներում միմյանցից որոշա-

կիրորեն տարբերվում են՝ հասնելով մինչև 3 տարի:

Պետք է նշել, որ բյուջետային գործընթացում հատկապես կարևորվում է բյուջեի նախագծի մշակման նպատակով իրականացվող ֆինանսական կանխատեսումների գործընթացը: Որպես կանոն, այդ նպատակով հիմնականում օգտագործվում են հետևյալ մեթոդները.

- էքստրապոլյացիայի մեթոդ, այսինքն՝ կանխատեսումներն իրականացվում են նախորդ տարիների դինամիկայի հիման վրա: Սակայն այս մեթոդը հիմնականում կիրառելի է բյուջեի առանձին հոդվածների գծով, որոնք ունեն առավել կայուն բնույթ,

- փորձագիտական գնահատումների մեթոդ, այսինքն՝ համապատասխան փորձագետների կողմից առանձին ճյուղերի և ոլորտների զարգացման գիտականորեն հիմնավորված կանխատեսում,

- նշված երկու մեթոդների զուգակցում, որի դեպքում հաշվի են առնվում ինչպես զարգացման օբյեկտիվ միտումները, այնպես էլ համապատասխան մասնագիտական գնահատումները:

Որպես էքստրապոլյացիայի մեթոդի կիրառման առանձին մոտեցում կարող են օգտագործվել ռեգրեսիոն շարքերը, որոնց հուսալիությունը բարձրանում է համապատասխան գործոններից կանխատեսվող բյուջետային ցուցանիշների կախվածությունը ցույց տվող լայնամասշտաբ կոռելյացիոն մոդելների կառուցման դեպքում: Հետևաբար, բյուջետային կանխատեսումներին պետք է նախորդի բյուջեի ձևավորման վրա ազդող գործոնների բացահայտումը և դրանց ազդեցության գնահատումը: Որպես այդպիսիք կարելի է նշել տնտեսության մեջ տեղի ունեցող որակական և քանակական տեղաշարժերը, պետական ֆինանսների դինամիկան, արտադրողական ուժերի զարգացումը, ժողովրդագրական փոփոխությունները և այլն:

Պետական բյուջեի հիմնական ցուցանիշների կանխատեսման համար կարող են օգտագործվել նաև բյուջետային եկամուտների ծավալի և համախառն ներքին արդյունքի միջև կոռելյացիոն կապերը: Ծախսերի ծավալի կանխատեսման համար իրականացվում է տնտեսական և վիճակագրական համակողմանի վերլուծություն, հաշվարկ-

վում է ակնկալվող եկամուտների ծավալը, սահմանվում են պետության ծախսային քաղաքականության գերակայությունները և մշակվում են առկա ռեսուրսների առավել արդյունավետ և նպատակային օգտագործման տարբերակներ:

Փաստորեն բյուջետային ծրագրավորումն երկրի տնտեսական զարգացման օպտիմալ տարբերակի ընտրության համար բյուջեի եկամտային և ծախսային մասերի իրատեսական գնահատումն է՝ ելնելով ձևավորված տնտեսական իրողություններից և ներուժային հնարավորություններից:

Վերջին տասնամյակներին մի շարք երկրներում լայն տարածում է ստացել երկարաժամկետ բյուջետային ծրագրավորումը և կանխատեսումն, ինչն իր դրսևորումն է ստանում «շղթայական» և «լողացող» բյուջեների կազմման մեջ: «Շղթայական» բյուջեները կազմվում են երկարաժամկետ զարգացման ծրագրի հիման վրա, որի համապատասխան ժամանակահատվածի մասը մեխանիկորեն ընդգրկվում է պետական բյուջեի մեջ՝ առանց լրացուցիչ հաստատման: «Լողացող» բյուջեի կազմման դեպքում նախապես հաստատվում է առաջիկա տարիների բյուջետային պլանը և յուրաքանչյուր տարվա մասը՝ համապատասխան ուղղորդումներով ընդգրկվում է պետական բյուջեի մեջ:

Բյուջետային պլանավորման հիմքում վերջին տարիներին գերակայում է «պլանավորում-կանխատեսում-բյուջեի մշակում» մեթոդը, որը հիմնված է երկարաժամկետ ծրագրերի վրա: Կառավարության կողմից նման ծրագրերի մշակման ժամանակ կանխատեսվում են ինչպես խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների (ոչ միայն ֆինանսական, այլև նյութական, աշխատանքային և այլն) ծավալն, այնպես էլ ծրագրի իրականացումից ակնկալվող արդյունքները: Այս մեթոդի առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ կանխատեսվում են ոչ միայն ծախսերի մեծությունն, այլ նաև վերջինս համադրվում է տվյալ ծրագրի իրականացումից ստացվելիք արդյունքների հետ: Նման համակարգն, ըստ էության, ենթադրում է վերջնական արդյունքների ստացման համար օպտիմալ տարբերակի ընտրություն, ինչը չափա-

զանց կարևորվում է հատկապես պետության ֆինանսական սահմանափակ ռեսուրսների պայմաններում:

Պլանավորման և կանխատեսման նշված մեթոդները, լինելով բավականաչափ առաջադիմական, միաժամանակ, չեն լուծում բյուջետային դեֆիցիտի վերացման և նախատեսված ծախսերի ամբողջական իրականացման հետ կապված հիմնախնդիրները: Ակնհայտորեն, դրանք պայմանավորված են օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ բնույթի մի շարք խնդիրներով, որոնց լուծմանն էլ, ըստ էության, պետք է ուղղված լինի ոչ միայն երկրում իրականացվող հարկաբյուջետային, այլ նաև ընդհանուր տնտեսական քաղաքականությունը: Այս կապակցությամբ, պետք է նշել, որ զարգացած շուկայական տնտեսություն ունեցող երկրներում պետական բյուջեի նպատակը հասարակության առջև ծառացած այն խնդիրների պատշաճ իրականացումն է, որոնք ի վիճակի չէ լուծել շուկան: Այսինքն, դրանով իսկ փորձ է կատարվում նվազագույնի հասցնել տնտեսությանում պետական միջամտության աստիճանը՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ համապետական ծրագրերի իրականացման համար կատարվում են պետական կապիտալ ներդրումներ օրենսդրությամբ ամրագրվող հստակ ընթացակարգերի սահմանմամբ:

Բյուջետային գործընթացում իշխանության օրենսդիր և գործադիր թևերի իրավասությունները հստակորեն տարանջատված են: Մասնավորապես, եթե պետական բյուջեի նախագծի կազմման և կատարման իրավասությունը պատկանում է գործադիր իշխանությանը, ապա օրենսդիր մարմինն իրականացնում է պետական բյուջեի քննարկման և հաստատման գործառույթը: Փաստորեն, բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում որոշակի դերակատարումների միջոցով ապահովվում է ժողովրդավարության հիմնարար սկզբունքներից մեկը՝ իշխանության գործնական տարանջատումը: Տարբեր երկրներում օրենսդիր մարմնի իրավասությունները բյուջեի նկատմամբ որոշակիորեն տարբերվում են, չնայած, որ դրանք ի վերջո հանգում են բյուջեի նախագծում փոփոխություններ կատարելուն, այն հաստատելուն և դրա կատարման մասին հաշվետվություն պահանջելուն: Բյուջեի նախագծում,

ինչպես նաև գործող ֆինանսական օրենսդրությունում, փոփոխություններ կատարելու իրավասությունը, որպես կանոն, կոչվում է բյուջետային նախաձեռնություն, ինչը կարող է լինել կառավարության, խորհրդարանի կամ նրանց երկուսի կողմից:

Կառավարության կողմից բյուջետային նախաձեռնության դեպքում խորհրդարանն իրավասու է հաստատել կամ չհաստատել բյուջեն: Այս դեպքում երկրի օրենսդիր մարմինը, որպես կանոն, չի ներկայացնում առաջարկություններ բյուջեի նախագծում փոփոխություններ կատարելու համար: Մասնավորապես, նման համակարգ գործում է Անգլիայում, որտեղ Լորդերի պալատն ընդհանրապես չունի բյուջետային իրավունքներ, այսինքն՝ Լորդերի պալատի կողմից բյուջեի հաստատումն, ինչպես նաև թագուհու կողմից դրա ստորագրումը կրում են զուտ ֆորմալ բնույթ: Իսկ համայնքների պալատն իրավունք չունի ավելացնել կամ կրճատել բյուջետային հատկացումների ծավալը: Միաժամանակ, հարկ է նշել, որ բյուջեն հաստատվում է ըստ գլուխների՝ քվեարկությամբ: Խորհրդարանի կողմից բյուջետային նախաձեռնության դեպքում նա իրավասու է իր հայեցողությամբ փոփոխություններ կատարել բյուջեի եկամտային և ծախսային մասերում: Ինչ վերաբերում է համատեղ նախաձեռնությանը, ապա այս դեպքում ինչպես խորհրդարանը, այնպես էլ կառավարությունն իրավասու են փոփոխություններ կատարել բյուջեի նախագծում: Ընդ որում, անլուծելի տարաձայնությունների դեպքում դրվում է կառավարության հրաժարականի հարցը:

Բյուջեի նախագծի կազմումը բյուջետային գործընթացի կարևոր փուլերից մեկն է, որի ընթացքում լուծվում են այնպիսի կարևոր խնդիրներ, ինչպիսիք են առաջիկա տարվա հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականության հիմնական ուղղությունների, ծախսային համամասնությունների և բյուջետային դեֆիցիտի չափի սահմանումը: Նշված փուլն ընդգրկող ժամանակահատվածը մի շարք երկրներում էականորեն տարբեր է: Մասնավորապես, Գերմանիայում այն կազմում է 6 ամիս, Ֆրանսիայում 14 ամիս, ԱՄՆ-ում՝ 18 ամիս, Ռու-

սաստանում 8 ամիս: Որպես կանոն, բյուջեի նախագիծը մշակվում է ֆինանսների նախարարության, իսկ ԱՄՆ-ում՝ Նախագահի Բյուջետային գրասենյակի կողմից:

Պետք է նշել, որ ընդհանուր տնտեսական զարգացման գործում խիստ էական դեր է նշանակություն ունի հարկաբյուջետային ծրագրային քաղաքականության մշակումը և իրականացումը: Այն առանձնահատուկ կարևորություն է ձեռք բերում հատկապես շուկայական հարաբերություններին անցման փուլում, քանի որ բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծումը պահանջում է զգալի ֆինանսական միջոցների առկայություն, բյուջետային հատկացումների առաջնահերթությունների բացահայտում, ինչպես նաև դրանց օգտագործման արդյունավետության և նպատակայնության բարձրացում: Նշված հիմնահարցերի բազմությունը, դրանց բնորոշ յուրահատուկ գծերով, առկա է նաև Հայաստանի Հանրապետությունում, ինչը շուկայական հարաբերություններին անցման շրջանում իրականացված տնտեսական քաղաքականության ծրագրային մոտեցումների բացակայության հետևանք է: Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում խիստ կարևոր է ծրագրային հարկաբյուջետային քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, որը կնպաստի Հայաստանի տնտեսական համակարգում առկա մի շարք հիմնախնդիրների լուծմանը:

Շուկայական հարաբերություններին անցման կուրս հռչակելուց հետո նախկին միութենական գրեթե բոլոր հանրապետություններում որոշակի իմաստավորման ենթարկվեցին պետության կողմից իրականացվող մի շարք գործառնություններ, որի արդյունքում, որոշակի քայլեր ձեռնարկվեցին պլանավորումից (այդ թվում՝ նաև ֆինանսական) հրաժարվելու ուղղությամբ: Դա, բնականաբար, հանգեցրեց տնտեսական համակարգում մի շարք հիմնախնդիրների առաջացմանը, որոնց ուղղությամբ ձեռնարկված իրավիճակային քայլերը չէին կարող նպաստել դրանց լուծմանը: Միաժամանակ, առանց տնտեսության զարգացման հեռանկարների որոշման, ֆինանսական ռեսուրսների կանխատեսման, հնարավոր չէ արդյունավետ կերպով տնօրինել բյուջետային մի-

ջոցները և իրականացնել գիտականորեն հիմնավորված բյուջետային քաղաքականություն:

Հատկանշական է այն, որ անգամ զարգացած շուկայական տնտեսություն ունեցող երկրներում սկսած 60-ական թվականներից լուրջ քայլեր իրականացվեցին ծրագրավորման մեխանիզմների գործնական կիրառման ուղղությամբ: Մասնավորապես, 1967 թվականից այն ներդրվեց Գերմանիայում և առանձնահատուկ ուշադրություն արժանացան պետական ծրագրավորումն ու կանխատեսումը: Փաստորեն, ֆինանսական ծրագրավորումը ֆինանսական ծրագրերի ձևավորման գործընթաց է, որն իրականացվում է հինգ տարվա կտրվածքով և հնարավորություն է տալիս որոշակիացնել երկրի տնտեսական զարգացման հեռանկարները: Երկրում գործում է, այսպես կոչված, լողացող պլանավորումը (ֆինանսական պլանը կազմվում է յուրաքանչյուր տարվա համար և պլանավորման ժամանակահատվածը տեղափոխվում է մեկ տարի առաջ, ինչը հնարավորություն է տալիս հաշվի առնել իրականացված միջոցառումների, ինչպես նաև տնտեսական զարգացման արդյունքներն ու հետևանքները): Ընդ որում, կանխատեսվում և ծրագրավորվում են ինչպես եկամուտները, այնպես էլ ծախսերը: Ինչպես նշում է Զ. Կունասը. «Ֆինանսական ծրագրավորման շրջանակներում անհրաժեշտություն է առաջանում ապահովել համապատասխանություն պետության եկամուտների ու ծախսերի և տնտեսության զարգացման ներուժի միջև»:⁴⁵ Այդ կապակցությամբ, նախ և առաջ, հաշվի է առնվում մակրոտնտեսական ցուցանիշների դինամիկան: Պլանավորվող առաջիկա 2 տարիների համար իրականացվում է տնտեսական կանխատեսում՝ ելնելով տնտեսական կոնյունկտուրայի արձանագրված փոփոխություններից: Ֆինանսական պլանը փոխկապակցվում է մակրոտնտեսական ցուցանիշների փոփոխությունների և տնտեսական գնահատումների հետ: Գերմանիայում ֆինանսական ծրագրավորումը նպաստում է բյուջետային քաղաքականության ոլոր-

⁴⁵ 3. Кунас. Среднесрочное финансовое планирование в Германии. Финансы. 1994г. N 10, стр. 47

տում ֆեդերալ կառավարության ֆինանսական կարգապահության և պատասխանատվության ամրապնդմանը: Այն հնարավորություն է տալիս հստակեցնել ֆինանսական մարմինների գործողությունները և նպաստում է բյուջետային քաղաքականության կայունությանն ու կանխատեսելիությանը:

Արևմտյան երկրներում, գնահատելով տնտեսության կարգավորման շուկայական մեթոդների առավելությունները, միաժամանակ, խիստ կարևորվում են նաև ծրագրավորումն ու պլանավորումը: Նման քաղաքականության շնորհիվ հնարավորություն է ստեղծվում հստակ կանխատեսել բյուջետային՝ հատկապես դրա եկամտային մասի ցուցանիշները: Վերջինս, ըստ էության, չափազանց կարևոր է, քանի որ միայն տնտեսության զարգացման հեռանկարային միտումները կանխատեսելու արդյունքում կարելի է որոշել բյուջետային մուտքերի հիմնական աղբյուրները և դրանց ծավալները:

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ բյուջետային գործընթացի ծրագրային ապահովվածությունը խիստ կարևոր նախադրյալ է հանդիսանում վերջինիս արդյունավետության բարձրացման համար: Դա, ըստ էության, ենթադրում է բյուջետային գործընթացի կատարելագործման համար համապատասխան օրենսդրաիրավական միջավայրի ձևավորում:

3.3 Բյուջետային գործընթացի օրենսդրափրավական կարգավորման մեխանիզմները

Բյուջետային գործընթացի օրենսդրափրավական կարգավորման մեխանիզմների արդյունավետությունը մեծապես կախված է բյուջետային իրավունքի ասպարեզում կիրառվող մոտեցումներից և դրա հիմքում դրվող սկզբունքներից: Դրանցից կարևորը իշխանության ներկայացուցչական մարմնի կողմից իրավական ակտի տեսքով բյուջեի ընդունման պահանջն է: Առավել հաճախ բյուջեն ընդունվում է համապատասխան օրենքի տեսքով, ինչը, որպես կանոն, ամրագրվում է սահմանադրական մակարդակով: «Բյուջեն հաստատվում է բյուջետային օրենքով» (Գերմանիայի Սահմանադրություն, հոդված 110), «Պետական բյուջեն ընդունվում է օրենքի տեսքով... Բյուջեի նախագիծը լրացվում է բյուջեի ֆինանսավորման աղբյուրների գնահատմամբ» («Պետական էկոնոմիկայի մասին» Իսրայելի հիմնական օրենքի հոդված 3) և այլն: Որոշ երկրներում (Նորվեգիա, Ֆինլանդիա և այլն) բյուջեի հաստատումը ձևակերպվում է ոչ թե օրենքի, այլ պառլամենտական հատուկ հուշագրի ընդունմամբ: ԱՄՆ-ում բյուջեն ընդունվում է հուշագրի տեսքով, որի նախագիծը պատրաստվում է Սենատի և Ներկայացուցիչների պալատի բյուջետային կոմիտեների կողմից, իսկ հաստատում է Կոնգրեսը: Ֆրանսիայում պառլամենտն ընդունում է տարեկան ֆինանսական օրենքը, որում «յուրաքանչյուր օրացուցային տարվա համար նախատեսվում է ռեսուրսների ձևավորման և պետական ծախսերի իրականացման համալիր»: Ընդ որում, բյուջետային փաստաթուղթն ամբողջությամբ օրենսդիր իշխանության կողմից չի հաստատվում, այլ յուրաքանչյուր տարի պատրաստվում է օժանդակ, տեխնիկական փաստաթուղթ, որը մեխանիկորեն միավորում է իր մեջ ընդհանուր բյուջեն, գանձապետարանի բազմաթիվ հատուկ հաշիվները և բյուջեները:

Բյուջետային ակտերը, որպես կանոն, առանձնանում են իրենց ծավալով (որոշ երկրներում դրանք կազմում են գրքեր) և բաղկացած

են երեք հիմնական մասերից.

- բյուջետային ուղերձ, որը սովորաբար կազմվում է ֆինանսների նախարարության կողմից և ներառում է մակրոտնտեսական իրավիճակի, առկա միտումների, նախորդ տարիներին արձանագրված դինամիկայի և ֆինանսական օրենսդրության կատարելագործման վերաբերյալ զեկույցը,

- բյուջեի մասին իրավական ակտը,

- այլ փաստաթղթեր և հավելվածներ՝ դեֆիցիտի, պետական պարտքի, ծախսային հատկացումների մասին աղյուսակներ:

Զարգացած երկրներում բյուջետային իրավունքում կարևորվում է բյուջեի լրիվության սկզբունքը, համաձայն որի բոլոր եկամուտները և ծախսերը պետք է ամբողջ ծավալով արտացոլվեն բյուջեում: Այլ կերպ ասած, կառավարությունը չպետք է ունենա այլ ծախսեր և եկամուտներ՝ բացի բյուջեով նախատեսվածներից: Այս սկզբունքը պահանջում է, որ բոլոր եկամուտները և ծախսերը պարտադիր կարգով արտացոլվեն բյուջեում և ապահովվի դրանց հավաքագրումը և սահմանված ուղղություններով օգտագործումը: Բյուջեի լրիվության սկզբունքն իրացվում է բրուտո-բյուջեի կամ համախառն բյուջեի ընդունման միջոցով, որում իրենց արտացոլումն են ստանում եկամուտների և ծախսերի գծով գործադիր իշխանության բոլոր ֆինանսական օպերացիաները: Ի տարբերություն դրա, նետո-բյուջեն իր մեջ ներառում է միայն «մաքուր» սալ-դոյի արդյունքները: Այսպես, նման բյուջեում հարկային մուտքերը պետք է արտացոլվեն դրանց գանձման համար կատարվող ծախսերի դուրսգրմամբ: Սակայն պետք է նշել, որ գործնականում առավել հաճախ կիրառվում են խառը տարբերակները, որոնք իրենց մեջ ներառում են բրուտո և նետո բյուջեների առանձին հատկանիշները:

Ֆինանսական իրավունքում բյուջեի լրիվության պահանջը լրացվում է բյուջեի միասնականության սկզբունքով, որն ուղղված է միասնական համակարգում պետության բոլոր եկամուտների և ծախսերի միավորմանը: Պետք է նշել, որ այս սկզբունքը չի հանգում միասնական բյուջետային ակտի ընդունմանը: Բյուջեի միասնականությունն արտահայտ-

վում է բյուջետային համակարգի, բյուջետային փաստաթղթերի, եկամուտների և ծախսերի դասակարգման միասնականության մեջ: Այս առումով, ինչպես ցույց է տալիս այլ երկրների փորձը, բյուջեի լրիվության և ամբողջականության սկզբունքների անտեսումը, որն իր արտացոլումն է ստանում արտաբյուջետային ֆոնդերի ստեղծման մեջ, որպես կանոն, հանգեցնում է բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության անկմանը:

Բյուջետային իրավունքի կարևոր սկզբունքներից մեկն է հանդիսանում նաև հանրային ծախսերի գերակայությունը: Լայն իմաստով այս սկզբունքը հանդիսանում է հանրային և մասնավոր ֆինանսների տարանջատման չափանիշներից մեկը: Վերջիններս կարգավորվում են շահույթի ստացման տնտեսական օրենքով՝ այս կամ այն ծախսի ծավալը պայմանավորելով ստացվելիք եկամտի չափով: Հանրային ֆինանսների տեսանկյունից նախապատվությունը տրվում է պետության գործունեության հիմնական ուղղություններով կատարվող պետական ծախսերին: Այլ կերպ ասած, պետության հիմնական գործառույթների իրականացումն ուղղակի կախվածության մեջ չի դրվում հավաքագրվող եկամուտներից: Այս առումով, պետք է նշել, որ որոշ երկրներում բյուջետային օրենքի հաստատումը տեղի է ունենում մի քանի ընթերցումներով՝ նախապես հաստատելով եկամուտների, իսկ այնուհետև՝ ծախսերի ծավալը: Սակայն դա չի կարող դիտվել որպես նահանջ նշված սկզբունքից և նպատակ ունի ապահովել բյուջետային մուտքերի և, հետևաբար նաև, ելքերի անընդհատությունը: Նեղ իմաստով, հանրային ծախսերի գերակայության սկզբունքը նշանակում է, որ ձևավորվող բյուջեի մեջ անհրաժեշտ է ընդգրկել միայն պետական խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ծախսերը: Միաժամանակ, ակնհայտ է, որ առանց տնտեսական և քաղաքական վերլուծության մոտեցումների կիրառման հանրային ծախսերի անհրաժեշտությունն անհնար է պարզել: Դրա համար բյուջեի ձևավորման ժամանակ պետք է ապահովվի պետության տրամադրության տակ գտնվող ֆինանսական ռեսուրսների ազատ մրցակցություն: «Պահանջմունքների մրցակցությունը» կար-

ևոր երաշխիք է բյուջետային գերակայությունների որոշման և առկա ռեսուրսների օպտիմալ բաշխման համար: Պետական ծախսերի գերակայության սկզբունքին համապատասխան ոչ ցանկալի պետք է համարել ցանկացած շեղում բյուջեի միասնականության և լրիվության սկզբունքներից, ինչպես նաև կոնկրետ եկամտատեսակների ամրակցումը ծախսերի որոշակի տեսակների հետ:

Բյուջեի նախագծի առավել արդյունավետ քննարկման, ֆինանսական քաղաքականության հրապարակայնության ապահովման, ինչպես նաև արդյունավետ բյուջետային վերահսկողության իրականացման համար զարգացած երկրներում օրենսդրությամբ ամրագրված է բյուջեի իրատեսականության և թափանցիկության սկզբունքը: Բյուջեի իրատեսականությունն ուղղակի կախվածության մեջ է գտնվում տնտեսական կանխատեսման և ընթացիկ բյուջեի կատարման վերաբերյալ տեղեկատվության առկայությունից:

Բյուջեի թափանցիկությունը չափազանց կարևոր նշանակություն ունի խորհրդարանի բյուջետային իրավասությունների ամբողջական իրականացման համար: Այն հնարավորություն է տալիս բյուջեի հաստատման, իսկ այնուհետև նաև կատարման նկատմամբ վերահսկողության փուլում ամբողջությամբ «կարդալ» հիմնական ֆինանսական փաստաթուղթը՝ գնահատելով բյուջետային մուտքերի աղբյուրները, դրանց ծավալները, ծախսային նպատակները, պետական խնդիրների լուծման համար կատարվող հատկացումների ծավալը և այլն:

Բյուջեի հրապարակայնության սկզբունքը բացառություններ կարող է թույլ տալ միայն պետական շահերից ելնելով՝ կապված պետական և ռազմական գաղտնիքի պահպանման հետ: Մինևույն ժամանակ, նման դեպքերը չպետք է ազդեն խորհրդարանական վերահսկողության վրա, ինչն երաշխավորվում է նման հոդվածների քննարկման հատուկ ընթացակարգերի սահմանմամբ:

Բյուջեի տարեկան հաստատման սկզբունքը հանդիսանում է ֆինանսական համակարգի գործունեության կարևոր բնութագրիչներից մեկը: Ընդհանուր առմամբ, պետական բյուջեն ընդունվում է ֆինան-

սական տարվա համար: Տարբեր երկրներում ֆինանսական տարվա սկիզբը հաշվարկվում է տարբեր կերպ: Ֆրանսիայում, Նիդեռլանդներում, Շվեյցարիայում, Բելգիայում բյուջետային տարին համընկնում է օրացուցային տարվա հետ, Մեծ Բրիտանիայում, Կանադայում և Ճապոնիայում այն սկսվում է ապրիլի 1-ից, Իտալիայում և որոշ Սկանդինավյան երկրներում հուլիսի 1-ից, Իսկ ԱՄՆ-ում՝ հոկտեմբերի 1-ից: Ամենամյա բյուջեներին անցումը հետապնդում է կառավարության ֆինանսական գործունեության նկատմամբ խորհրդարանի վերահսկողության ուժեղացման նպատակ էր հետապնդում: Միաժամանակ, մի շարք երկրներում օրենսդրոեն սահմանված է բազմամյա բյուջեներ ընդունելու հնարավորությունը: Համաձայն Գերմանիայի հիմնական օրենքի «Բյուջեն հաստատվում է բյուջետային օրենքով մեկ կամ մի քանի ֆինանսական տարվա համար՝ ըստ առանձին տարիների»: Հունաստանի Սահմանադրությունը տալիս է «օրենքով երկամյա բյուջեի մշակման հնարավորություն»: Որոշ երկրներ մի քանի տարվա կտրվածքով հաստատում են ոչ թե ամբողջ բյուջեն, այլ դրա առանձին մասերը: Պետական կապիտալ ներդրումների, խոշորամասշտաբ ներդրումային նախագծերի, երկարաժամկետ ծրագրերի (որոնց ֆինանսավորման ժամկետները գերազանցում են բյուջետային տարին) մշակումը հանգեցրեցին, այսպես կոչված, «շղթայական» բյուջեների առաջացմանը: Դրանցում ներառվում են ներկայացուցչական մարմնի կողմից հավանության արժանացած երկարաժամկետ կապիտալ ներդրումների իրականացման ծրագրերի ծախսերը, որոնց տարեկան հատկացումները ներառվում են համապատասխան տարվա բյուջեում:

Սկզբունքներից հաջորդը բյուջեի հավասարակշռությունն է, որը դասվում է ֆինանսական իրավունքի «տեխնիկական» սկզբունքների շարքին: Արտասահմանյան շատ երկրների բյուջետային օրենսդրությունն ելնում է եկամտային և ծախսային մասերի հաշվեկշռվածության անհրաժեշտությունից: Դա պայմանավորված է եկամուտների և ծախսերի միջև համապատասխանության ապահովման միջոցով արդյունավետ հարկաբյուջետային քաղաքականության իրականացմամբ:

Զարգացած երկրներում ֆինանսական իրավունքը մեծ ուշադրություն է դարձնում բյուջետային համակարգի մյուս օղակների հետ պետական բյուջեի փոխհարաբերություններին, դրանց լուծումը պայմանավորելով երկրի պետական կառուցվածքով: Պետական բյուջեի և ֆեդերացիայի սուբյեկտների, վարչատարածքային ինքնավար միավորների բյուջեների միջև փոխհարաբերությունների կարգավորման հիմնական դրույթները, որպես կանոն, սահմանվում են տվյալ երկրի հիմնական օրենքով: Այս համատեքստում չափազանց կարևորվում է ընդհանուր, այդ թվում նաև բյուջետային իրավասությունների, ինչպես նաև բյուջեների եկամտային աղբյուրների բաշխումը պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև: Ընդհանուր առմամբ, այս տեսանկյունից բյուջեների եկամտային աղբյուրները բաժանվում են երկու հիմնական խմբերի՝ սեփական և ընդհանուր: Սեփական են համարվում այն եկամուտները, որոնք օրենսդրորեն ամրագրված են տվյալ վարչատարածքային միավորի բյուջեին և ամբողջ ծավալով մուտքագրվում են տվյալ բյուջե: Ընդհանուր համարվում են այն եկամուտները, որոնք ենթակա են բաշխման կենտրոնի և տարածաշրջանների միջև: Մասհանումների կատարման չափանիշները տարբեր երկրներում տարբեր են: Մասնավորապես, Գերմանիայում, որպես այդպիսիք, ընդունվում են հողերի եկամուտների և ծախսերի դինամիկայի հիման վրա հաշվարկվող քվոտաները, ճապոնիայի օրենսդրության համաձայն՝ տեղական մարմինների կողմից իրականացվող ծախսերի ծավալը, իսկ Չինաստանում՝ ֆիքսված նորմատիվները:

Ընդհանուր եկամուտների առկայությունը հնարավորություն է տալիս բյուջետային մուտքերը վերաբաշխել բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակների միջև՝ նպաստելով կենտրոնի և առանձին տարածաշրջանների սոցիալ-տնտեսական զարգացման անհամաչափությունների վերացմանը: Միաժամանակ, սեփական եկամուտների ամրագրումը հանդիսանում է ֆինանսական ապակենտրոնացման քաղաքականության կարևոր պայման: Այդ իսկ պատճառով ֆեդերատիվ

պետություններում սեփական հարկերի բացակայությունը չափազանց հազվադեպ երևույթ է: Նման բացառություններից է հանդիսանում Բելգիայի հարկային համակարգը, որում բոլոր հիմնական հարկերն ունեն ընդհանուր բնույթ, իսկ ֆեդերացիայի սուբյեկտների բյուջեների եկամտային մասը համալրվում է այդ հարկատեսակների մասհանումներից:

Զարգացած երկրների բյուջետային իրավունքի համակարգում կարևոր տեղ է զբաղեցնում բյուջետային գործընթացի յուրաքանչյուր փուլի՝ նախագծի կազմման, քննարկման, հաստատման, կատարման և վերահսկողության իրավական կարգավորումը: Բյուջեի նախագծի կազմման աշխատանքներին գործադիր իշխանությունը ձեռնամուխ է լինում ֆինանսական տարվա սկզբից 6-7 ամիս (Մեծ Բրիտանիա, Գերմանիա, Ճապոնիա), իսկ ԱՄՆ-ում՝ 1.5 տարի առաջ: Քանի որ բյուջեի կատարման իրավասությունը վերապահված է կառավարությանն, ապա տրամաբանական է, որ վերջինս պետք է ձգտի այնպիսի ֆինանսական փաստաթղթի կազմմանը, որի իրականացումը լինի իրատեսական: Պետք է նշել, որ բյուջեի նախագծի կազմումը բյուջետային գործընթացի կարևոր փուլերից մեկն է, քանի որ այդ ժամանակ են կանխորոշվում հարկաբյուջետային, դրամավարկային և ընդհանուր մակրոտնտեսական քաղաքականության հիմնական ուղղությունները:

Յուրաքանչյուր երկրի պետական բյուջեում գոյություն ունեն կայուն, ֆիքսված և ամեն տարի կրկնվող նույն ծավալի եկամուտներ և ծախսեր: Դրանց խումբը ներառվում է բյուջեի մեջ համապատասխան օրենքով և նորմատիվ իրավական ակտով սահմանված չափով: Առավել բարդ է այն եկամուտների և ծախսերի պլանավորման խնդիրը, որոնք կախված են մի շարք պայմաններից և գործոններից: Այս դեպքում բյուջեի եկամուտների և ծախսերի հաշվարկման համար կիրառվում են երեք հիմնական մեթոդներ.

- ավտոմատ մեթոդ. տվյալ տարվա բյուջեի ցուցանիշները, որոշակի ուղղորդումներով, փոխանցվում են հաջորդ տարվա բյուջե, և, որպես կանոն, այս մեթոդը կիրառվում է բյուջեի առանձին հոդվածների գծով,

- աժորացիաների (ավելացումների) և մինորացիաների (նվազեցումների) մեթոդ. վերջին տարիների բյուջեի կատարողական ցուցանիշները տեղափոխվում են առաջիկա տարվա բյուջե՝ համապատասխան գործակիցների կիրառմամբ,

- անմիջական գնահատումների մեթոդ. հիմնված է տնտեսական իրավիճակի իրական գնահատման վրա, որի արդյունքում կանխատեսվում են բյուջեի մուտքերը և պլանավորվում են համապատասխան ծախսերը:

Խորհրդարանի կողմից բյուջեի քննարկման և հաստատման ընթացակարգն իրավական կարգավորման առումով աչքի է ընկնում իր յուրահատկությամբ: Չնայած առանձին երկրների բյուջետային օրենսդրության էական տարբերություններին, ընդհանուր է համարվում այն, որ պետության ֆինանսական գործունեության յուրահատկությունը ենթադրում է ֆինանսական ռեսուրսների պառլամենտական կառավարման օպերատիվություն: Դրա ապահովմանն է կոչված բյուջետային օրինագծերի քննարկման և հաստատման հատուկ՝ արագացված ընթացակարգը: Որպես կանոն, բյուջեի նախագիծն օրենսդիր մարմնի նստաշրջանում քննարկվում և քվեարկվում է առաջնահերթ կարգով: Մի շարք երկրների օրենսդրությամբ նախատեսվում է, որ բյուջետային օրինագծերը «ընդունվում են հնարավորինս կարճ ժամանակահատվածում» (Իռլանդիայի Սահմանադրություն, հոդված 17): Օրենսդիր մարմինների կանոնակարգերը սահմանափակում են նաև ֆինանսական օրինագծերի քննարկումների ժամանակահատվածը: Ֆրանսիայում, եթե պառլամենտին չի հաջողվում 70 օրվա ընթացքում ընդունել բյուջեն, ապա նախագծի դրույթներն ուժի մեջ են մտնում հատուկ ակտի ընդունման միջոցով: Առանձին դեպքերում կառավարությունը բյուջեի ընդունման կապակցությամբ դնում է իր վստահության հարցը և բյուջեն համարվում է ընդունված, եթե պատգամավորների բացարձակ մեծամասնությունը կառավարությանն անվստահություն չի հայտնում:

Մեծ Բրիտանիայում և որոշ այլ երկրներում բյուջետային գործըն-

թացի արագացված ընթացակարգի կիրառման նպատակով գործում են հատուկ մեխանիզմներ: Մասնավորապես, Լորդերի պալատի մասնակցությունը ֆինանսական օրինագծերի քվեարկությանը կրում է ֆակուլտատիվ բնույթ: Որոշ երկրներում պառլամենտականները զրկված են բյուջետային փաստաթղթերի նախագծում փոփոխություններ կատարելու իրավունքից: Մեծ Բրիտանիայում պառլամենտի ոչ մի պատգամավոր, եթե միաժամանակ չի հանդիսանում կառավարության անդամ, չի կարող առաջարկություն կատարել բյուջետային եկամուտների և ծախսերի ավելացման կամ նվազեցման համար: Գերմանիայում՝ Բունդեստագի և Բունդեսրատի պատգամավորները, կարող են ավելացնել ծախսերը միայն կենտրոնական կառավարության համաձայնությամբ: Պառլամենտական բյուջետային նախաձեռնության սահմանափակման նման տարբերակներն ուղղված են, նախ և առաջ, բյուջեի նախագծի ընդունման ընթացքում հնարավոր խոչընդոտների վերացմանը: Բյուջեի հաստատումից հետո արդեն նրանք իրավունք ունեն ընդունել լրացուցիչ եկամուտներ և ծախսեր նախատեսող նոր օրենք, բայց արդեն ընդունված բյուջեին համահունչ և նշելով համապատասխան միջոցները դրանք ծածկելու համար:

Բյուջետային օրենքի ընդունման արագացման նպատակով կիրառվող միջոցները, ակնհայտորեն, չպետք է վնասեն հիմնական ֆինանսական փաստաթղթի «պառլամենտական փորձաքննության» որակը: Մինչև օրինագծի քվեարկության դրվելն այն հանգամանալից կերպով ուսումնասիրվում է բյուջետային և մյուս մասնագիտացված հանձնաժողովներում ու կոմիտեներում: Մեծ Բրիտանիայում բյուջեի քննարկմանը մասնակցում է ամբողջ համայնքների պալատը: Նստաշրջանի սկզբում ստեղծվում են երկու ֆինանսական կոմիտեներ, որոնցից յուրաքանչյուրը հանդիսանում է պառլամենտական կոմիտե: Առաջինը քննարկում է առանձին դեպարտամենտներին կատարվող հատկացումների հետ կապված հարցերը, իսկ երկրորդը զբաղվում է հարկային համակարգի հետ կապված խնդիրներով:

Կոմիտեներում և հանձնաժողովներում բյուջեի նախագծի քննար-

կումը հնարավորություն է տալիս պարզել պառլամենտական խմբակցությունների դիրքորոշումը քննարկվող փաստաթղթի վերաբերյալ, քանի որ, հանձնաժողովները, որպես կանոն, ձևավորվում են ներկայացված քաղաքական ուժերից: Իսրայելի օրենսդրությունը բյուջետային հանձնաժողովին հնարավորություն է տալիս օրենսդիր մարմնի անունից ընդունել ֆինանսական նորմատիվ ակտեր:

Չնայած բյուջետային օրինագծերի քվեարկության ընթացակարգի զգալի պարզեցմանը, քաղաքական տարաձայնությունների պատճառով հաճախ ձգձգվում է հիմնական ֆինանսական փաստաթղթի ընդունումը: Տարբեր երկրներում բյուջետային գործընթացի ժամանակացույցի հնարավոր խախտումների կանխման նպատակով օրենսդրորեն կիրառում են տարբեր մեխանիզմներ: Մասնավորապես.

- բյուջեի պառլամենտին ներկայացման առավելագույն ժամկետի սահմանում,
- բյուջեի քննարկումները շարունակելու համար հերթական նստաշրջանի ժամկետների երկարաձգում կամ արտահերթ նստաշրջանի հրավիրում (որոշ երկրներում արգելվում է պառլամենտի արձակուրդը մինչև բյուջեի ընդունումը),
- պետության ղեկավարի կամ կառավարության կողմից համապատասխան իրավական ակտի տեսքով բյուջեի հաստատում,
- ժամանակավոր բյուջեի ընդունում կամ գործող բյուջեի ժամկետի երկարաձգում, որպես կանոն, մեկ ամսվա կտրվածքով և բյուջետային հատկացումների 1/12-ի չափով:

Բյուջեի հաստատմանը հետևում է դրա կատարումը, որի ընթացքում տեղի է ունենում բյուջետային օրենքով նախատեսված եկամուտների հավաքագրում և ծախսերի իրականացում: Բյուջեի կատարումն ուղղակիորեն կապված է ֆինանսական մարմինների գործունեության հետ: Բյուջետային եկամուտների հավաքագրումը և նախատեսված միջոցառումների ֆինանսավորման համար միջոցների հատկացումն իրենից ներկայացնում է բյուջեի դրամարկղային կատարումը: Միջազգային պրակտիկայում գործում են վերջինիս երեք հիմնական համա-

կարգեր՝ գանձապետական, բանկային և խառը:

Բյուջեի կատարման ընթացքում իր իրացումն է գտնում բյուջետային իրավունքի կարևոր սկզբունքներից մեկը, այսպես կոչված, «միջոցների մասնագիտացումը»: Բյուջեի հաստատումից հետո կառավարությունն իրավունք ունի սահմանված չափով, սեփական հայեցողությամբ, տնօրինել բյուջետային միջոցները՝ կատարելով որոշակի վերաբաշխումներ: Կառավարության նման ինքնուրույնությունը սահմանափակվում է այն դեպքում, երբ բյուջեն մասնագիտացված է: Դրա տակ հասկացվում է պառլամենտի կողմից կոնկրետ նպատակային ծրագրերի հաստատում, որոնց իրականացման համար կարող են օգտագործվել բյուջետային միջոցները: Այս դեպքում կառավարությունն իրավասու է բյուջետային միջոցներն օգտագործել միայն օրենքով սահմանված բյուջետային ծրագրերին համապատասխան: Նման գործունեության իրավաբանական հիմք է հանդիսանում բյուջեի քվեարկությունը (ըստ գլուխների, բաժինների և հոդվածների): Եթե բյուջեն քվեարկվում է ըստ գլուխների (բաժինների), ապա համապատասխան նախարարությունների ղեկավարներն իրավասու են բյուջետային միջոցները վերաբաշխել միայն սեփական նախահաշիվների հոդվածների միջև: Այս դեպքում երկու գլուխների միջև վերաբաշխումներն արգելված են կամ թույլատրվում են միայն պառլամենտի համաձայնությամբ: Եթե բյուջեն քվեարկվում է ըստ հոդվածների, ապա բյուջետային վերաբաշխումների համար պառլամենտի սանկցիան պարտադիր է:

Միջազգային պրակտիկայում բյուջետային վերահսկողության ընթացակարգն ունի ինչպես ընդհանուր, այնպես էլ յուրահատուկ գծեր: Ընդհանուր գծերի շարքին է դասվում պառլամենտի կողմից բյուջեի կատարման հաշվետվության պարտադիր հաստատման ընթացակարգը: Հաշվետվությունը կարող է ընդունվել օրենքի կամ վերահսկիչ հատուկ մարմնի կողմից ընդունվող արձանագրության տեսքով: Նման մարմինների գործունեության առանձնահատկությունները տարբերվում են ըստ երկրների: ԱՄՆ-ում դա Գլխավոր վերահսկիչ-ռևիզիոն վարչությունն է, իսկ Մեծ Բրիտանիայում՝ Գլխավոր վերահսկողի վար-

չությունը: Մի շարք երկրներում այդ նպատակով ստեղծված են ֆինանսական վերահսկողության կվազիդատական մարմիններ՝ վերահսկիչ պալատներ (Ֆրանսիա, Գերմանիա, Նիդեռլանդներ և այլն): Բյուջետային վերահսկողության մյուս տարածված ձևը դա պետական ռեզերվի կամ վերահսկողի ինստիտուտն է (սկանդինավյան որոշ երկրներում, օրինակ, պառլամենտն ընտրում է ռեզերվների մի ամբողջ խումբ): Վերջիններիս պարտականությունների մեջ է մտնում ֆինանսական հաշվետվությունների ուսումնասիրությունը, պետական բյուջեի միջոցների նպատակային օգտագործման և պետական եկամուտների հավաքագրման նկատմամբ վերահսկողությունը: Նման գործունեության իրականացման համար նրանք իրավասու են պետական մարմիններից պահանջել համապատասխան տեղեկատվություն, ինչի արդյունքում պառլամենտին է ներկայացվում համապատասխան եզրակացություն պետական բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ:

Բյուջետային գործընթացի կազմակերպման առումով խիստ կարևորվում է նաև եկամտային և, հատկապես, հարկային մուտքերի կանխատեսման և հավաքագրման մեխանիզմների կատարելագործման խնդիրը: Այս առումով, դրա լուծումը մեծապես պայմանավորված է հարկային օրենսդրության զարգացմամբ և դրա հիմքում դրված սկզբունքների գործնական կենսագործմամբ: Ընդհանուր առմամբ, հարկային իրավունքի հիմնարար սկզբունքներից մեկն այն է, որ հարկը կարող է սահմանվել և փոփոխվել միայն օրենքով: Այն իր արտացոլումն է ստացել տարբեր երկրների հիմնական օրենքներում: Համաձայն Իսպանիայի Սահմանադրության հոդված 133-ի «Հարկի սահմանման իրավունքը պատկանում է պետությանը և կարող է իրականացվել միայն օրենքով»: «Բնակչությունը ենթակա է հարկման օրենքներին համապատասխան» (Ճապոնիայի Սահմանադրություն, հոդված 30), «Ոչ մի հարկ չի կարող սահմանվել և գանձվել առանց օրենքի գործողության, որը սահմանում է հարկման ենթակա անցանց շրջանակը և եկամտի սահմանային մակարդակը»:

Հարկային նորմերը սահմանվում են իրավական ակտերի տեսքով, որոնցից են.

- ֆինանսական օրենքները (բյուջեի մասին և դրա հետ կապված օրենքները),

- հարկային օրենսգիրքը և հարկային հատուկ օրենքները,
- ոչ հարկային բնույթի օրենքներ, որոնք պարունակում են հարկային հարաբերությունները կարգավորող առանձին դրույթներ:

Հարկային նորմեր պարունակող օրենքները, որպես կանոն, ընդունվում են օրենսդիր մարմնի կողմից: Որոշ երկրների օրենսդրությունն ուղղակիորեն արգելում է հարկման հետ կապված հարցերը հանրաքվեի դնելը (օրինակ, Իտալիայի Սահմանադրության հոդված 75): Շվեդիայում թույլատրվում է հարկային ակտի ընդունումը պառլամենտական հանձնաժողովի որոշման տեսքով: Կառավարության առաջարկությամբ հարկային և ֆինանսական հանձնաժողովների համատեղ նիստում կարող է որոշում ընդունվել հարկային դրույքաչափերի կամ հարկի գանձման ժամկետների փոփոխության մասին: Որոշումն ընդունվում է օրենքի տեսքով Ռիկստագի անունից: Իսրայելի «Պետական էկոնոմիկայի մասին» օրենքին համաձայն, «երբ հարկի չափերը սահմանված չեն օրենքով, ապա դրանք կարող են որոշվել Կենսետի կամ համապատասխան պառլամենտական կոմիտեի որոշմամբ»:

Հարկի օրենսդրական ձևակերպման սկզբունքը լրացվում է հարկային օրենքների կանոնավոր վերանայման պահանջով: Այս սկզբունքը հարկային օրենսդրությանը հնարավորություն է տալիս օպերատիվ կերպով արձագանքել տնտեսական քաղաքականության փոփոխություններին: Այսպես, Ֆրանսիայում արդեն սահմանված հարկը պետք է յուրաքանչյուր տարի հաստատվի ընթացիկ ֆինանսական օրենքով: Նորվեգիայում պառլամենտի իրավասությունների ժամկետը լրանալուց հետո նախատեսվում է հարկային օրենսդրության հաստատման կամ վերանայման պարտադիր ընթացակարգ:

Համընդհանուր է համարվում հարկային օրենքների առաջ բոլոր քաղաքացիների իրավաբանական հավասարության սկզբունքը: Համա-

ծայն Նիդեռլանդների Սահմանադրության «Հարկային ոլորտում առավելություններ չեն կարող տրամադրվել»: Հարկատուների առանձին խմբերին հարկային արտոնությունների տրամադրումը և անհատական հարկային արտոնությունները պետք է պարտադիր ունենան օրենսդրական ամրագրում: Եգիպտոսի Սահմանադրության հոդված 119-ը սահմանում է, որ «Ոչ ոք չի կարող ազատվել հարկերի վճարումից կամ հարկվել լրացուցիչ վճարներով, բացի օրենքով սահմանվածից»:

Ընդունելով հարկային օրենքներ, պառլամենտը պետք է հատուկ ուշադրություն դարձնի հարկման արդարացիության սկզբունքին, որը ևս իր ամրագրումն է ստացել մի շարք երկրների սահմանադրություններում: «Պետությունը նախատեսում է արդարացի հարկում, ազատելով հարկումից գոյության համար նվազագույնը և առավել բարձր դրույքաչափերով հարկելով խոշոր եկամուտները և գույքը» (Լիխտենշտեյնի Սահմանադրություն, հոդված 24): Մի շարք երկրների սահմանադրություններում հարկային իրավունքի սկզբունքների ամրագրման ժամանակ հատուկ շեշտադրում է կատարվում հարկման պրոգրեսիվ բնույթի վրա: «Բոլորը պետք է մասնակցեն պետական ծախսերի իրականացմանն իրենց եկամուտներին համապատասխան: Հարկային համակարգը հիմնվում է պրոգրեսիվ հարկման վրա» (Իտալիայի սահմանադրություն, հոդված 53): Իրավական կարգավորման սկզբունքները կոչված են երաշխավորել կառավարության հարկային քաղաքականության կայունությունը և հետևողականությունը: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ երկրի հիմնական օրենքում վերը թվարկված սկզբունքների ամրագրումը դեռևս բավարար չէ դրանց գործնական իրացման համար: Շատ դեպքերում, օգտվելով քաղաքական և տնտեսական կոնյունկտուրայից, կառավարությանը հաջողվում է պառլամենտում անցկացնել այնպիսի օրինագծեր, որոնք ոչ միայն չեն բխում այդ սկզբունքներից, այլ նաև որոշ դեպքերում հակասում են դրանց: Որպես կանոն, նման օրենքները և ենթաօրենսդրական ակտերն աչքի չեն ընկնում իրենց երկարաժամկետությամբ և նշված կոնյունկտուրայի փոփոխությունից հետո դադարում են գործել:

Ժամանակի մեջ հարկային նորմերի գործողությունը որոշող կարևորագույն կանոններից է օրենքի հետադարձ ուժի արգելումը: Մի շարք երկրների օրենսդրությունները պարունակում են հարկման իրավական կարգավորման որոշակի առանձնահատկություններ՝ ժամանակի գործոնի տեսանկյունից: Այսպես, ամերիկյան իրավունքում երկարաժամկետ ներդրումային նախագծերի իրականացման հետ կապված հաճախ կիրառվում է «անցման կանոնը», համաձայն որի ծրագրի իրականացման ընթացքում հարկային օրենսդրությունում կատարվող փոփոխության դեպքում հարկման ենթակա օբյեկտի նկատմամբ նոր ընդունված նորմերը չեն տարածվում: Դրանց նկատմամբ կիրառվում են նախկին դրույքաչափերը: Ֆինլանդիայի, Հունաստանի և մի քանի այլ երկրների օրենսդրությունը թույլատրում է ներմուծման և սպառման նկատմամբ հարկերի նոր դրույքաչափերը կիրառել համապատասխան օրինագիծը պառլամենտ ներկայացնելու պահից, իսկ եթե օրինագիծը չի ընդունվում, հարկատուն իրավունք է ստանում հետ պահանջել դրա համար վճարված գումարները:

Պրակտիկ մեծ նշանակություն ունեն նաև հարկային նորմերի գործողության առանձնահատկությունները տարածության մեջ: Հարկային բարձր դրույքաչափերը ստիպում են ձեռնարկատերերին իրենց կապիտալը տեղափոխել հարկման առավել բարենպաստ պայմաններ ունեցող երկրներ, որոնք կոչվում են նաև «հարկային ապաստաններ»: Հարկային բարձր բեռի պայմաններում պետությունները փորձում են կապիտալի արտահոսքը կանխել ոչ միայն տնտեսական, այլ նաև իրավական մեխանիզմների միջոցով, որոնցից մեկն է հանդիսանում պետության տարածքից դուրս սեփական հարկային իրավագործության տարածումը:

Հարկային իրավունքի կարևոր «տեխնիկական» սկզբունքներից է հանդիսանում հարկային մուտքերի անհատականացման արգելքը, որը բխում է պետական բյուջեի միասնականության սկզբունքից: Դրա էությունը կայանում է նրանում, որ հարկային եկամուտները նախատեսված չեն պետական կոնկրետ ծախսատեսակների ֆինանսավորման համար:

Սակայն վերջին տարիներին տարբեր երկրների օրենսդրությամբ առավել հաճախ է կիրառվում «նպատակային» հարկերի սահմանման պրակտիկան, որոնց միջոցով համապատասխան մուտքեր են կենտրոնացվում նախապես սահմանված ծրագրերի ֆինանսավորման համար: Մասնավորապես, որոշ երկրներում բենզինի նկատմամբ սահմանվող հարկերից ստացված մուտքերն օգտագործվում են ճանապարհների վերանորոգման, իսկ սպիրտային խմիչքներից գանձվող հարկերը՝ տարաբնույթ բժշկական սպասարկման և սոցիալական ապահովագրության ֆոնդերի ստեղծման համար: Որպես կանոն, «նպատակային» հարկերից մուտքերը կենտրոնացվում են գանձապետարանի հատուկ հաշվում, արտաբյուջետային ֆոնդերում և այլն: Հարկ է նշել, որ նման հարկերը հարկ վճարողի տեսանկյունից ունեն որոշակի դրական հոգեբանական նշանակություն: Հարկատուներն առավել հանգիստ են ընդունում այն հարկերի դրույքաչափերի բարձրացումը, որոնց ծախսման նպատակային ուղղվածությունը նախապես հայտնի է: Բացի այդ, նման հարկատեսակների գծով ավելի ցածր է հարկերի վճարումից խուսափելու աստիճանը:

Տարբեր երկրների հարկային օրենքները հստակ տարանջատում են դնում նաև հարկերի և տուրքերի միջև: Տուրքերը պետական մարմինների կոնկրետ գործողությունների համար վճարվող պարտադիր վճարներ են, մինչդեռ հարկերը գանձվում են անհատույց կարգով՝ առանց ծառայությունների մատուցման: Շատ դեպքերում նույնացվում են նաև տուրքեր և վճարներ հասկացությունները, չնայած որոշ երկրների օրենսդրությունը դրանք հստակ տարանջատում է: Համաձայն ֆրանսիական իրավունքի, տուրքը գանձվում է առանց մատուցված ծառայությունների արժեքի հետ հարաբերակցության սահմանման, իսկ վճարների դեպքում դրանց չափի և մատուցված ծառայությունների արժեքի միջև համամասնություն է հաստատվում:

Հարկային օրենսդրության իրավապահ գործառույթն իր արտացոլումն է ստանում հարկային իրավախախտումների համար պատասխանատվության ինստիտուտի սահմանման մեջ: Վերջինիս յուրահատ-

կությունը կայանում է նրանում, որ դրա մեջ մտնում են ֆինանսական օրենսդրության ինչպես դիտավորյալ, այնպես էլ ոչ դիտավորյալ խախտումները: Պետք է նշել, որ բավականաչափ բարդ է պարզել, թե հարկային ոլորտում այս կամ այն իրավախախտումը կանխամտածված է, թե ոչ: Այսպես, համաձայն ֆրանսիական օրենսդրության, հարկային հայտարարագրերի լրացման ժամանակ թույլ տրված սխալների դեպքում գանձվում է հարկն ամբողջությամբ, գումարած ամսական 0.75 տոկոս տուգանք: Իսկ եթե մտածված կերպով թույլ են տրվել անճշտություններ, ապա այն գանձվում է կրկնակի չափով:

Որպես կանոն, հարկային իրավախախտումների մեծ մասը կապված են հարկման օբյեկտի թաքցման կամ վերահայտարարագրման հետ: Ակնհայտորեն, դրա դեմ պայքարն, առաջին հերթին, ենթադրում է հաշվապահական հաշվառման և հաշվետվությունների ներկայացման, հարկային վարչարարության կատարելագործման մեխանիզմների ներդրում: Վերլուծելով տարբեր երկրներում հարկային իրավախախտումների դեմ պայքարը կանոնակարգող օրենսդրական դաշտը, կարելի է առանձնացնել երկու հիմնական մոտեցում: Առաջինը՝ «ամերիկյանը», բնութագրվում է խիստ պատժամիջոցներով: Այսպես, համաձայն պետական ներքին եկամուտների օրենսգրքի (հոդված 7203, բաժին 26), հարկային հայտարարագրի ուշ ներկայացումը կարող է բնութագրվել որպես քրեական հանցագործություն: Այս դեպքում անհրաժեշտ է ապացուցել, որ մեղադրվողը պարտավոր էր ներկայացնել հարկային հայտարարագիր, դա չի արել ժամանակին և կատարել է մտածված կերպով: Մեղքի ճանաչման դեպքում դատարանը կարող է զրկել ազատությունից 1 տարով կամ նշանակել դրամական տուգանք: Եկամուտների մասին ոչ հավաստի հայտարարագրի ներկայացման միջոցով հարկերի վճարումից խուսափելու փորձը համարվում է առավել ծանր հանցագործություն և պատժվում է 5 տարի ազատազրկմամբ: Հարկի չվճարման համար կիրառվում է կոմբինացված տուգանք՝ չվճարված գումարի 5 տոկոսի չափով և 50 տոկոսն այն գումարի, որը հարկատուն կստանար, եթե չվճարված գումարն ավանդադրեր բանկում՝ հաշվարկված բանկային

միջին տոկոսադրույքով: Ակնհայտ է, որ սանկցիայի երկրորդ մասն ուղղված է, նախ և առաջ, պատժի գործնականության ապահովմանը, քանի որ շատ դեպքում տուգանքի գումարը էականորեն փոքր է այն գումարից, որը հարկատուն կստանար չվճարված հարկերի ներդրման դեպքում:

Եվրոպական օրենսդրության համար բնութագրական է պատժի առավել մեղմ դրույթների սահմանումը: Վերջին տարիներին Եվրոպական երկրներում նկատվում է հարկային մի շարք իրավախախտումների բացառում քրեական իրավունքի ոլորտից: Շատ հաճախ սանկցիաները սահմանվում են դրամական վճարումների տեսքով, որոնք սահմանվում են ոչ թե դատարանի, այլ վարչական մարմինների կողմից: Որոշ երկրներում, մասնավորապես Ֆրանսիայում, բացի հարկային մարմիններից այլ մարմիններ իրավունք չունեն զբաղվելու հարկային բնույթի իրավախախտումների հետաքննությամբ:

ԳԼՈՒԽ 4. ՊԵՏԱԿԱՆ ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԴԵՐԸ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԳՈՐԾՈՒՄ

4.1 Պետական գնումների նշանակությունը տնտեսությունում և դրանց կազմակերպման ուղիները

Տնտեսական հարաբերությունների զարգացման պատմությունը ցույց է տալիս, որ բոլոր հասարակական-քաղաքական ֆորմացիաներում, տարբեր աստիճանով և չափով, պետությունը մասնակցել է տնտեսական գործընթացներին: Հայտնի է, որ տնտեսագիտությունը սահմանափակ ռեսուրսների պայմաններում հասարակական ընտրության մասին գիտություն է, որը փորձում է տալ չորս հիմնական հարցերի պատասխան. ի՞նչ արտադրել, ինչպե՞ս արտադրել, ու՞մ համար արտադրել և ինչպե՞ս ընդունել այդ վերաբերյալ որոշումները:⁴⁶ Այս տեսանկյունից, պետական գնումների համակարգը կապված է վերոհիշյալ խնդիրների հետ, որն իր հիմնական ուղադրությունը կենտրոնացնում է գնումների ոլորտում իրականացվող ընտրության հիմնախնդրի, պետության դերի և այն մոտեցումների վրա, որոնց օգնությամբ պետությունը ընդունում է որոշումներ է և ներգործում տնտեսավարման պայմանների վրա:

Պետական գնումների ոլորտում ի՞նչ արտադրել հարցադրման պատասխանը կապված է «պետական պատվեր» հասկացության հետ, որն իրենից ներկայացնում է հասարակական կարիքների բավարարման նպատակով ապրանքների մատակարարման, աշխատանքների իրականացման և ծառայությունների մատուցման հիմնավորված և ձևակերպված պահանջմունքը: Վերջինս հիմք է հանդիսանում հասարակական բարիքների արտադրության և տրամադրման նպատակով պետական ռեսուրսների հատկացման համար: Ինչպե՞ս արտադրել հարցը

⁴⁶ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.:ИНФРА-М, 1997г. стр.18.

կապված է պետական պատվերը կատարողների ընտրության, իսկ ուժ համար արտադրել հարցը՝ տարբեր հասարակական կարիքների բավարարման համար ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների գնման համար պետական ռեսուրսների բաշխման խնդրի հետ: Պետությունն է որոշում, թե որ հասարակական կարիքներն են ենթակա առաջնահերթ բավարարման և այդ նպատակով ի՞նչ ապրանքներ և ծառայություններ են անհրաժեշտ գնել:

Պետական գնումների ոլորտում որոշումների ընդունումը պայմանավորված է տնտեսական գործունեության պայմանների ձևավորմանն ուղղված պետական քաղաքականությամբ, տնտեսության վրա պետության ներգործությամբ և տնտեսական կյանքում ունեցած դերով: Նախկին վարչահրամայական համակարգի փլուզումից հետո, տեղի ունեցավ խառը տնտեսության մոդելի ձևավորման միտումների ուժեղացում, քանի որ հասարակական զարգացման պատմությունը ցույց տվեց, որ բացարձակ շուկայական համակարգն ի գործու չէ դիմագրավելու պարբերաբար առաջացող ճգնաժամերին և հաղթահարելու վերջիններիս բացասական հետևանքները: Նման մոդելն, ըստ էության, ենթադրում է սեփականության և ձեռնարկատիրության տարբեր ձևերի և տեսակների առկայություն և տնտեսական կարգավորման տարբեր մոտեցումների համադրում, ինչի արդյունքում պետությունը հանդես է գալիս միաժամանակ որպես այդ համակարգի գործունեության երաշխավոր և սուբյեկտ:

Հարկ է նշել, որ «խառը տնտեսություն» հասկացությունը գիտական շրջանառության մեջ է դրվել Լյուդվիգ ֆոն Միզեսի կողմից հիմնականում շուկայական և պլանային տնտեսությունների միավորման հնարավորությունները գնահատելու ժամանակ:⁴⁷ Խառը տնտեսության պայմաններում տնտեսավարման կազմակերպումը, չնայած հիմնվում է շուկայական մեխանիզմի վրա, սակայն անգամ այդ դեպքում մակրոտնտեսական անկայունությունը և շուկայի անկատարությունները հաղթահա-

⁴⁷ Рубинштейн А. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М.: Институтэкономики, 2007г. стр. 45

րելու համար օգտագործվում են պետական միջամտության տարբեր ձևեր:⁴⁸ Մասնավորապես, ԱՄՆ-ի տնտեսությունը Ջ. Ստիգլիցը դիտարկում է որպես խառը տնտեսություն, որում տնտեսական գործունեության զգալի մասն իրականացվում է մասնավոր ընկերությունների կողմից, իսկ մյուս մասը բաժին է ընկնում պետությանը: Բացի այդ, պետությունը ներգործում է մասնավոր սեկտորի վրա կամ նպատակաուղղված կերպով, կամ էլ այլ եղանակներով՝ տարբեր կանոնակարգումների, հարկերի և սուբսիդիաների միջոցով:⁴⁹

Խառը տնտեսության պայմաններում փոխվում է պետության տնտեսական դերը, որն ավելի շատ ուղղված է հասարակական շահերի արտահայտմանն ու պաշտպանությանը: Մի կողմից, պետությունը մասնավոր ձեռնարկատերերի և հասարակական սեկտորի կառույցների հետ միասին գործում է շուկայական միջավայրում և տնտեսական կյանքին նրա անմիջական միջամտության անհրաժեշտությունը ծագում է միայն այն դեպքում, երբ շուկայական ուժերի ազատ գործունեությունը չի ապահովում ռեսուրսների ռացիոնալ տեղաբաշխում: Մյուս կողմից, պետության կենսագործունեության տնտեսական նպատակները և դրանց հասնելու միջոցները որոշվում են հասարակական պահանջ-մունքների բավարարման անհրաժեշտությամբ: Դրա հետ կապված, շուկայական տնտեսության զարգացումը զգալիորեն կախվածության մեջ է հայտնվում ոչ այնքան մասնավոր շահերի բավարարումից, որքան յուրաքանչյուր կոնկրետ ժամանակահատվածի կտրվածքով հասարակական և մասնավոր շահերի օպտիմալ համադրումից:⁵⁰

Միևնույն ժամանակ, պետությունը պատասխանատվություն է կրում հասարակության առջև կենսագործունեության համար անհրաժեշտ ապրանքների և ծառայությունների ապահովման համար: Վերջիններիս հիմնական բնութագրիչներ են հանդիսանում սպառումից բացա-

⁴⁸ Самуельсон П., Нордхаус В. М Экономика М.: Бином-КноРус, 1999г. стр.794

⁴⁹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997г. стр.12

⁵⁰ Пороховский А. Эпоха смешанной экономики. Политэкономика 2001г. № 11.

ռելու անհնարինությունը և սպառման առումով ոչ մրցունակությունը:⁵¹ Այն ապրանքներն ու ծառայությունները, որոնք ավելի շատ են բավարարում նշված հատկանիշներին, իրենցից ներկայացնում են մաքուր (զուտ) հասարակական բարիքները:

Տեսության մեջ գոյություն ունեն տարբեր մոտեցումներ հասարակական բարիքների էության բնութագրման վերաբերյալ: Մասնավորապես, Պ. Սամուելսոնը հասարակական է համարում այն ապրանքները, որոնք միևնույն չափով իրականացնում են օգտակարության երկու կամ ավելի գործառույթներ:⁵² Մ. Բլաուզը հասարակական բարիքների հատուկ բնույթը պայմանավորում է դրանց սպառման միայն համատեղ և հավասար չափով լինելու հետ:⁵³

Հասարակական ապրանքները դիտարկելով պետական ծախսերի տեսության համատեքստում, Ստիգլիցն առանձնացնում է դրանց հետևյալ հիմնական հատկանիշները. առաջին, դրանց օգտագործման սահմանափակման անհնարինությունը, և երկրորդ, նման սահմանափակման ոչ ցանկալիությունը:⁵⁴ Այդ իսկ պատճառով, պետությունը ստիպված է իր վրա վերցնել հասարակական բարիքների արտադրությունը և օգտագործել հարկային մեխանիզմները ծախսերի ֆինանսավորման համար:

Պետք է նշել, որ շուկան առավելապես հակված է մասնավոր բարիքների արտադրությանը, քանի որ դրանք, առաջին, բաժանելի են և, հետևաբար, հասանելի են անհատ սպառողների համար, և երկրորդ, միայն համապատասխան գին վճարող սուբյեկտը կարող է ստանալ տվյալ ապրանքը: Ի տարբերություն մասնավոր բարիքների, հանրային բարիքները բաժանելի չեն և չեն կարող վաճառվել անհատ սպառողներին: Դրանց վրա չի տարածվում նաև բացառման սկզբունքը, քանի որ գոյություն չունեն համապատասխան միջոցներ չվճարող սուբյեկտներին դրանցից օգտվելուց զերծ պահելու համար: Դրա վառ օրինակներից է

⁵¹ Экономический словарь. Под ред. А. Архипова. М.: Проспект, 2001г. стр.387.

⁵² Самуельсон П., Нордхаус В. Экономика М.: Бином-КноРус, 1999г. стр. 432

⁵³ Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994г. стр. 549

⁵⁴ Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997г. стр. 121

հանդիսանում ազգային պաշտպանությունը: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ զուտ հասարակական բարիքներին զուգահեռ գոյություն ունեն նաև այնպիսիները, որոնք բաժանելի չեն, սակայն դրանց համար կիրառելի է բացառման սկզբունքը: Ինչպես նշում է Ջ. Ստիգլիցը, շատ ապրանքներ տարբեր աստիճանով ունեն այս կամ այն հատկանիշը, օրինակ, օգտագործման բացառումը կարող է լինել հնարավոր, սակայն ոչ ցանկալի, կամ էլ հնարավոր, սակայն շատ թանկ:⁵⁵ Քանի որ նշված հատկանիշները կարող են դրսևորվել ինտենսիվության տարբեր աստիճանով և հստակ սահման գոյություն չունի մասնավոր և հասարակական բարիքների միջև, մասնագիտական գրականության մեջ օգտագործվում են «խառը հասարակական ապրանքներ» կամ «կվազիհասարակական ապրանքներ» հասկացությունները: Մասնավորապես, Լ. Յակոբսոնը խառը հասարակական ապրանքները բնութագրում է որպես ապրանքներ, որոնց մոտ գոնե մեկ հատկանիշն արտահայտված է ողջամիտ աստիճանով:⁵⁶

Ներկայումս տնտեսագիտության տեսությունը պետական կարիքները դիտարկում է որպես որոշակի հասարակական պահանջմունքներ, որոնք մասնավոր բիզնեսն ազատ շուկայի պայմաններում տարբեր՝ առաջին հերթին, տնտեսական օգուտների բացակայության պատճառով, չի ցանկանում բավարարել: Այդ գործառույթը ստիպված է իրականացնել պետությունը, որն իր վրա է վերցնում հասարակական պահանջմունքների բավարարման ֆինանսավորման խնդրի լուծումը: Այդ ուղղությամբ պետական մարմինների գործունեության արդյունք է հանդիսանում հասարակական բարիքների արտադրությունը:⁵⁷

Այսպիսով, պետական կարիքների տակ պետք է հասկանալ հանրային բարիքների նկատմամբ հասարակական պահանջմունքները, որոնք արտացոլվում են սոցիալական օգտակարության բարձր

⁵⁵ Стиллиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997г. стр.124

⁵⁶ Якобсон Л. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов.. М.: 1996 г. стр.42.

⁵⁷ Афанасьев М., Афанасьева Н., Кныш В. Государственные закупки в рыночной экономике». СПб: СПбГУЭФ, 2004г. стр.9.

աստիճան ունեցող ապրանքների մեջ: Դրանք կարող են կրել ինչպես համապետական, այնպես էլ լոկալ բնույթ, երբ դրանց հիմնական օգտագործող հանդես են գալիս առանձին տարածաշրջանների բնակիչները: Համապատասխանաբար, կախված նպատակների կարևորության աստիճանից և մակարդակից, հասարակական բարիքների արտադրությունը կարող է ֆինանսավորվել պետական կամ տեղական բյուջեների հաշվին:

Ընդհանուր առմամբ, մասնագիտական գրականության մեջ լայնորեն օգտագործվում են այնպիսի հասկացություններ, ինչպիսիք են «պետական գնումները», «պետական պատվերը» և «պետական պատվերների համակարգը»: Մասնավորապես, պետական պատվերը բնորոշվում է որպես հանձնարարական, որը տրվում է պետությանն ունից համապատասխան ապրանքների արտադրության կամ ծառայությունների մատուցման համար, ապահովելով կարևորագույն համապետական պահանջմունքների բավարարումը:⁵⁸ Որպես կանոն, երկրի բյուջետային օրենսդրությամբ ընդհանուր գծերով սահմանվում են այդ կարիքների բավարարման նպատակով ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերման ընդհանուր ուղղությունները: Ըստ էության, պետական գնումների իրականացման հիմնական նպատակներն են.

- ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց պետական ծառայությունների մատուցումը,
- պետական սեփականություն հանդիսացող կազմակերպություններում բյուջետային ներդրումների իրականացումը,
- պետական պահուստների համալրման նպատակով անհրաժեշտ ապրանքների ձեռքբերումը,
- պետական գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ ռեսուրսային ապահովվածության խնդրի լուծումը:

Մասնագիտական գրականության մեջ շատ հաճախ «պետական

⁵⁸ Экономический словарь. Под ред. А. Архипова. М.: Проспект, 2001г. стр. 143.

պատվեր» և «պետական գնումներ» հասկացությունները չունեն հստակ տարանջատում և շատ հաճախ օգտագործվում են որպես հոմանիշներ այն դեպքում, երբ դրանց տնտեսական էությունը տարբեր է:⁵⁹ Նման մոտեցումը հիմնականում պայմանավորված է գնումային գործընթացի ոչ բավարար կանոնակարգվածությամբ: Այդ հասկացությունների տարանջատման համար, անհրաժեշտ է առանձնացնել հասարակական պահանջմունքների բավարարման նպատակով ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերման գործընթացի հետևյալ առանցքային փուլերը: Առաջին, պետական պատվերի ձևավորում՝ որպես պետական պահանջմունքների ծավալի որոշման ուղղությամբ միջոցառումների համալիր, որն իրականացվում է պետական իշխանության կողմից և իրավական ամրագրում է ստանում առաջիկա տարվա բյուջետային փաստաթղթում: Երկրորդ, պետական պատվերը, որպես օֆերտայի ձև. պետական մարմինները, բյուջետային հիմնարկները և բյուջետային միջոցներ ստացող սուբյեկտները, որպես պատվիրատուներ, դիմում են տնտեսավարող սուբյեկտներին՝ տրամադրելու ապրանքներ, իրականացնելու աշխատանքներ և մատուցելու ծառայություններ սահմանված ժամկետներում և ծավալներով: Երրորդ, պայմանագրերի կնքումը, որով սահմանվում են պատվիրատուի պահանջմունքների բավարարման պայմանները: Չորրորդ, ապրանքների մատակարարման, աշխատանքների իրականացման և ծառայությունների մատուցման վերաբերյալ կնքված պայմանագրերի իրականացվման հիման վրա պետական գնումների իրականացումը:

Պետք է նշել, որ շուկայական տնտեսության պայմաններում հասա-

⁵⁹ Афанасьева Н. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства. СПб.: ГУЭиФ, 2001г. стр. 13, Венчугов М. Организационное обеспечение системы государственных закупок. СПб.: ГУЭиФ, 2001г. стр. 7, Золотарева А. Совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для государственных услуг. М.: ИЭПП, 2003г.стр. 42, Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования. Вопросы экономики. М. 1991г. N7. Сироткина Н. Государственные и муниципальные закупки как часть бюджетного процесса в РФ. Нижний Новгород: ГУ ВШЭ, 2006г.стр. 23

րական պահանջմունքների բավարարումն իրականացվում է ապրանքների և ծառայությունների գնումների միջոցով: ԱՄՆ-ում այն մեկնաբանվում է հետևյալ կերպ. «հաստատված բյուջետային հատկացումներին համապատասխան պայմանագրերի հիման վրա ապրանքների և ծառայությունների գնումը հանդիսանում է ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերման ուղղությամբ առանձնահատուկ գործունեություն, որն իրականացվում է դաշնային կառավարության կողմից համապատասխան կառույցների միջոցով»:⁶⁰ Ինչպես նշում են որոշ տնտեսագետներ, պետական պատվերի էությունն արտահայտվում է ոչ միայն պայմանագրերի կնքման փաստի, այլ նաև գնումների պլանավորման, պետական պահանջմունքների ձևավորման և պաշտոնական ամրագրման մեջ: Այս իմաստով «պետական գնումներ» հասկացությունն արտացոլում է պետական պատվերի իրականացման փուլը:⁶¹

Այսպիսով, պետական գնումները կարելի է սահմանել որպես բյուջետային միջոցների հաշվին պետության կողմից երկրի ներսում կամ արտերկրում արտադրվող ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերում՝ հասարակությանն անհրաժեշտ բարիքներով ապահովելու նպատակով: Իր տնտեսական էությամբ «պետական գնումներ» կատեգորիան արտացոլում է հասարակական պահանջմունքները՝ արտահայտված պետական պահանջարկի տեսքով: Որպես պետական պատվեր պետք է հասկանալ պետական կարիքների համար ապրանքների մատակարարման, աշխատանքների իրականացման և ծառայությունների մատուցման հիմնավորված և ձևակերպված պահանջարկը, իսկ պետական պատվերի տեղաբաշխումը՝ նշված քայլերի իրականացման համար պայմանագիր կնքելու նպատակով մատակարարների որոշմանն ուղղված գործողություններն է:

«Պետական գնումներ» հասկացությունն, ըստ էության, ամրագրում է պետական պատվերի իրականացման փաստը: Այսինքն, պետական

⁶⁰ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: федеральная контрактная система и экономика, М.: Наука, 2002г. стр.895.

⁶¹ Афанасьев М., Афанасьева Н., Кныш В. Государственные закупки в рыночной экономике. СПб.: СПГУЭФ, 2004г. стр.10.

գնումը հանդիսանում է պետական պատվերի իրականացման գործընթացի վերջին և ավարտական փուլը: Կախված ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների անվանացանկից և պատվերների տեղաբաշխման եղանակից, գնումների գործընթացի փոխկապակցված փուլերը կարող են ժամանակագրական առումով համընկնել կամ ունենալ ժամանակային ճեղքվածք: Մասնավորապես, ուղղակի գնումներով ձեռք են բերվում այն ապրանքները, որոնք առկա են ապրանքային շուկաներում, մինչդեռ մի շարք ապրանքների ձեռք բերումն իրականացվում է երկարաժամկետ պայմանագրերի հիման վրա:

Միջազգային պրակտիկայում դեռևս գոյություն չունի պետական գնումների համընդհանուր ձևակերպում: Խնդիրը կայանում է նրանում, որ պետության դերն ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների ձեռք բերման գործում տարբեր երկրներում տարբեր է: Մասնավորապես, ներկայումս առավելապես աճի միտում ունեն պետության և մասնավոր հատվածի համագործակցության դեպքերն այնպիսի ծառայությունների մատուցման գործում, որոնք ավանդաբար վերապահված են եղել պետությանը: Ըստ էության, պետական գնումներն իրենցից ներկայացնում են պետական կարիքների բավարարման նպատակով ապրանքների ձեռք բերում, որոնք նախատեսված չեն առևտրային վերավաճառքի կամ առևտրային վաճառքի նպատակով այլ ապրանքների արտադրության մեջ օգտագործելու համար:

Այսպիսով, տեսությունը հասարակական կարիքների բավարարման նպատակով ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերումը դիտարկում է որպես պետական սեկտորի գործունեության հիմնական ուղղությունների մեկը, որը խառը տնտեսության պայմաններում իրականացնում է կարևոր դեր ռեսուրսների օպտիմալ տեղաբաշխման գործում: Ըստ էության, այդ գործընթացի ֆինանսական ապահովվածությունն իրականացվում է հիմնականում բյուջետային միջոցների հաշվին: Դրա հետ կապված, պետական պատվերի ձևավորման և տեղաբաշխման ուղղությամբ գործունեությունը դիտարկվում է տարբեր ասպեկտներով՝ կախված մասշտաբից, մակարդակից և տնտեսական բովանդա-

կոթյունից: Նեղ իմաստով, պետական պատվերի տակ հասկացվում է պետական կարիքների համար ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերման ծավալների որոշման և պետական պատվերի տեղաբաշխման ուղղությամբ նպատակաուղղված գործունեությունը: Լայն իմաստով, «պետական պատվեր» հասկացությունն օգտագործվում է հասարակական պահանջումների բավարարման ուղղությամբ պետության և տնտեսավարող սուբյեկտների միջև ծագող տնտեսական հարաբերությունների համախումբը բնութագրելու համար: Այս համատեքստում պետական պահանջարկը դիտարկվում է որպես տնտեսության կարգավորման գործիք, որը ներգործում է դրա կառուցվածքի և դինամիկայի վրա, իսկ պետական պատվերների համակարգը՝ որպես պետական կարգավորման հիմնարար ինստիտուտներից մեկը:

Այսպիսով, պետական գնումները պետք է դիտարկել որպես ինքնուրույն ինստիտուտ, որն իրենից ներկայացնում է ամբողջականությամբ և միասնականությամբ բնութագրվող փոխկապակցված և փոխկապված տարրերի կազմակերպված համախումբ:

Ընդհանուր առմամբ, խառը տնտեսության պայմաններում, պետությունն իրականացնելով իր տնտեսական նպատակները, պայմանագրային հարաբերությունների մեջ է մտնում տարբեր սուբյեկտների հետ: Հենց այդ համակարգի միջոցով են իրականացվում «պետություն-պատվիրատու» և տարբեր տնտեսավարող սուբյեկտներ տնտեսական կապերը: Նման համակարգն, անշուշտ, ենթադրում է մրցակցային պայքար պետական պատվերի հայցորդների միջև, որի առարկան հասարակական կարիքների բավարարման համար իրականացվող գնումներին ուղղվող պետական միջոցներն են: Հարկ է նշել, որ խառը տնտեսության պայմաններում մրցութային եղանակով վաճառքը հանդիսանում է ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերման համար պետական պատվերների տեղաբաշխման առավել տարածված եղանակներից: Վերջինիս վերաբերյալ տեսական դիտարկումները կարելի է խմբավորել հետևյալ ձևով:

1. Վաճառքի սկզբնական փուլում հնարավոր է մրցակիցների մեծ

քանակ: Այն պայմաններում, եթե մասնակիցների միջև գոյություն չունի որոշակի պայմանավորվածություն, գնումների համար կատարվելիք ծախսերը կկրճատվեն, իսկ պայմանագրի կնքումը հաղթողի հետ հնարավորություն կտա առավել արդյունավետ կերպով օգտագործել պետական միջոցները:

2. Որպես կանոն, մրցույթի հաղթողը հանդիսանում է ապրանքների մատակարար պայմանագրի գործողության ողջ ժամկետի համար: Միայն պայմանագրի կետերի խախտման դեպքում է հնարավոր մատակարարի փոփոխություն: Այսպիսով, երկարաժամկետ պայմանագրի կնքումը մատակարարին հնարավորություն է տալիս տևական ժամանակահատվածում իրականացնել ապրանքների և ծառայությունների տրամադրում:

3. Գնորդի և վաճառողի միջև ձևավորվում են ինստիտուցիոնալ և անձնային վստահելի հարաբերություններ, որոնք նպաստում են պայմանագրերի թարմացման և նորացման վերաբերյալ համաձայնությունների ձեռքբերմանը: Նման պայմաններում հաղթողները կարող են օգտագործել իրենց սկզբնական առավելությունները պարտվողների նկատմամբ, ինչը բնականաբար հանգեցնում է հետագա մրցույթների պայմանների հավասարակշռության խախտմանը:

Վերոհիշյալ տեսական եզրահանգումները հաստատվում են նաև պետական գնումների ոլորտում պայմանագրային հարաբերությունների պրակտիկայով: Ակնհայտ է, որ պետությունը պայմանագրային համակարգում խաղում է երկակի դեր: Մի կողմից, նա հանդիսանում է պայմանագրերի իրականացման երաշխավոր, իսկ մյուս կողմից՝ տիրապետում է սեփականության, և հանդես է գալիս որպես պայմանագրային հարաբերությունների իրավահավասար սուբյեկտ: Ըստ էության, պետության՝ որպես պայմանագրային հարաբերությունների սուբյեկտի դերը որոշվում է, առաջին, տնտեսության մեջ պետական սեփականության ծավալով, երկրորդ, պետության գործունեության, այդ թվում նաև գնումների նպատակով իրականացվող պետական ծախսերի ծավալով:

Պետական գնումների համակարգի առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ գնումներն իրականացվում են բյուջետային միջոցների հաշվին, իսկ ձեռքբերման ենթակա ապրանքների և ծառայությունների բնութագրիչների որոշումը, ինչպես նաև պայմանագրային պարտավորությունների կատարման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվում է պետական լիազոր մարմինների կողմից: Ընդ որում, պետական պատվերների ձևավորման և տեղաբաշխման գործընթացում ծագող պայմանագրային հարաբերությունների ամբողջ համախումբն ենթակա է պետական նպատակային կարգավորման:

Այսպիսով, պետական գնումների համակարգը ժամանակակից շուկայական տնտեսության պայմաններում չափազանց կարևոր նշանակություն ունի, ինչը դրսևորվում է, մի կողմից, հասարակական կարիքների բավարարման, իսկ մյուս կողմից, տնտեսության տարբեր ոլորտների խթանման միջոցով: Ավելին, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում այն ձեռք է բերել առանձնահատուկ կարևորություն, պայմանավորված պետության կողմից լուծման ենթակա խնդիրների բազմազանությամբ: Նշված հանգամանքն ենթադրում է պետական գնումների համակարգի դերի գնահատում և վերջինիս կողմից լուծման ենթակա խնդիրների համակողմանի ուսումնասիրություն:

Պետության և շուկայի արդյունավետ փոխգործակցությունը և հարաբերակցությունը հանդիսանում են այն սկզբունքային հարցերից, որոնց հրատապությունը չի նվազում տնտեսական պատմության ողջ ընթացքում: Դա վերաբերում է նաև հասարակական բարիքների տրամադրմանը, որի նպատակով իրականացվող պետական գնումները դիտարկվում են հասարակական պահանջմունքների բավարարման շրջանակում: Պետությունը պատասխանատվություն է կրում հասարակության առջև վերջինիս հասարակական բարիքներով ապահովելու գործում, ինչով էլ բացատրվում է պետական գնումների համակարգի՝ որպես պետության տնտեսական գործունեության առանձին ձևի զարգացման անհրաժեշտությունը:

Պետական գնումների համակարգն, ըստ էության, կարելի է դի-

տարկել որպես համախառն պահանջարկի ձևավորման կարևոր գործոն, որն էական ազդեցություն ունի տնտեսական աճի և բնակչության զբաղվածության ապահովման վրա: Պետական պատվերները, հանդիսանալով համախառն պահանջարկի մի մասը, ուղղակիորեն ազդում են պետական ծախսերի չափի և արտադրության ծավալների վրա: Պետական գնումների ծավալը զգալի ազդեցություն ունի երկրի տնտեսական զարգացումը բնութագրող ցուցանիշների՝ մասնավորապես, համախառն ներքին արդյունքի վրա: Պետությունն, իրականացնելով իր ծախսերը, որոշակի ապրանքների և ծառայությունների գծով ստեղծում է լրացուցիչ պահանջարկ, ինչն էլ հանգեցնում է ՀՆԱ-ի աճին: Մատակարարված ապրանքների և մատուցված ծառայությունների դիմաց ստանալով համապատասխան պետական ֆինանսական միջոցներ, տնտեսավարող սուբյեկտներն ավելացնում են սեփական ծախսերը սպառման նկատմամբ սահմանային հակվածության հիման վրա, դրանով իսկ նպաստելով ընդհանուր պահանջարկի և ՀՆԱ-ի ավելացմանը: Այդ մեխանիզմի հաշվին պետական ծախսերի աճը բերում է ազգային եկամտի մուլտիպլիկատիվ աճին, ինչը տեղի է ունենում մասնավոր ներդրումների ավելացման հաշվին: Այս կապակցությամբ, բյուջետային ծախսերի քաղաքականությունը դիտարկվում է որպես տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր ուղղություններից մեկը:

Փաստորեն, պետական գնումները հանդես են գալիս որպես մակրոտնտեսական ցուցանիշների բարելավումը խթանող կարևոր գործոն: Պետությունը, որպես տնտեսական գործունեության ակտիվ մասնակից, մեծածավալ գնումներ է իրականացնում հասարակական պահանջմունքների բավարարման համար, նպաստում է տնտեսական աճին, զբաղվածության ապահովմանը, մատուցվող սոցիալական ծառայությունների որակի բարելավմանը և այլն: Միաժամանակ, պետական գնումների համակարգը հանդիսանում է ընդհանուր մակրոտնտեսական համակարգի մի մասը, որի պատճառով պետական ծախսերի չիմնավորված ավելացումը կամ կրճատումը կարող է անհաշվելիզուվածություն առաջացնել համակարգում և հանգեցնել բացասական հետևանքների:

2008 թվականին սկիզբ առած համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամով պայմանավորված, գրեթե բոլոր զարգացած երկրներում նկատվեցին պետական ծախսերի ավելացման և պետության տնտեսական գործունեության մասշտաբների ընդլայնման միտումներ: Ավելին, հակաճգնաժամային ծրագրերի շրջանակներում տնտեսական գործընթացների կարգավորման նպատակով իրականացվեց ուղղակի միջամտության քաղաքականություն: Փաստորեն, համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պայմաններում առաջացավ պետական կարգավորման ուժեղացման անհրաժեշտություն, որի գործիքների շարքում իր կարևորությամբ առանձնացավ պետական գնումների համակարգը: Հարկ է նկատի ունենալ, որ պետական գնումները տնտեսության վրա ունեցած իրենց ազդեցությամբ կրում են համալիր բնույթ, քանի որ լուծում են ոչ միայն պետական կարիքների բավարարման խնդիրը, այլ նաև կարող են օգտագործվել որպես գործիք տնտեսության որոշակի ճյուղերի աջակցության և տնտեսության մրցակցային առավելությունների բարձրացման համար: Այսպես, մեծ դեպրեսիայի տարիներին (1929-1933 թվականներ) պետական գնումների համակարգը դարձավ ԱՄՆ նախագահ Ֆ. Ռուզվելտի հակաճգնաժամային քաղաքականության կարևոր գործիքներից մեկը, որն ուղղված էր ամերիկյան տնտեսությունը ճգնաժամից դուրս բերելուն և հիմնված էր պետական կարգավորման խնդիրների վերաբերյալ Զ. Քեյնսի տեսական մոտեցումների վրա:⁶²

Պետք է նշել, որ պետական ծախսերի քանակական մեծությունը հնարավորություն չի տալիս ամբողջությամբ գնահատել պետության տնտեսական գործունեության դերը և պետական ներգործության մասշտաբները: Միաժամանակ, որպես տնտեսական քաղաքականության ճկուն գործիք, պետական գնումները հանդիսանում են տնտեսական աճի և զարգացման, գործարար ակտիվության բարձրացման, կառուցվածքային փոփոխությունների իրականացման միջոց:

⁶² Градов А. Введение в историю экономики, Спб.: Нестор, 1999г. стр.86.

Ըստ էության, պետական պատվերների տեղաբաշխման և կատարման տնտեսական մեխանիզմի դերում հանդես է գալիս «պետական» շուկան, որտեղ համապատասխան պայմանագրերի միջոցով սահմանվում և իրականացվում են «պետություն-պատվիրատու» և տնտեսավարող սուբյեկտներ տնտեսական կապերը:

Ընդհանուր առմամբ, շուկան կարելի է դիտարկել որպես կազմակերպված և ինստիտուցիոնալիզացված փոխանակում: Ըստ Զ. Հոջսոնի փոխանակումը ներառում է պայմանագրային համաձայնություններ և սեփականության իրավունքի փոփոխություն, իսկ շուկան կազմված է ինստիտուտներից և մեխանիզմներից, որոնք կոչված են գործունեության այդ տեսակներին հաղորդելու կառուցվածք, կազմակերպում և լեգիտիմություն:⁶³ Հիմնվելով այս մոտեցման վրա, կարելի է առանձնացնել մի քանի առանձնահատկություններ, որոնք հնարավորություն են տալիս բնութագրելու «պետական» շուկան:

Առաջին, «պետական» շուկայի կենսագործունեությունը կարևոր նշանակություն ունի տնտեսավարման ֆինանսատնտեսական պայմանների ստեղծման համար: Մի կողմից, այդ շուկան հանդիսանում է այն խողովակը, որով բյուջետային միջոցների զգալի մասը համալրում է շրջանառության մեջ գտնվող դրամական կապիտալը, իսկ մյուս կողմից՝ այն կարելի է բնութագրել որպես տնտեսության սեկտորների միջև նյութական ռեսուրսների վերաբաշխման գործիք:

Երկրորդ, պետությունը հանդիսանում է միակ սպառողը և, որպես այդպիսին, ունի շուկայում միակ գնորդին հատուկ բոլոր հատկանիշները: Նա վերահսկում է կոնկրետ բարիքների նկատմամբ պահանջարկը, հանդես գալով որպես դրա միակ գնորդ:

Երրորդ, երբ պետական մարմիններն ուղղակի կամ անուղղակի ձևով իրենց վրա են վերցնում մասնավոր ընկերությունների կողմից որոշումների կայացման փուլում կառավարման գործառույթները: Այլ կերպ ասած, վերջիններիս տնտեսական գործունեությունը սահմանա-

⁶³ Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.: Дело. 2003г. стр. 256

փակվում է պետության կողմից նախանշված շրջանակներով:

Չորրորդ, պետական գնումների նպատակով հատկացվող ֆինանսական միջոցների ծավալը, որպես կանոն, բավականաչափ մեծ է, ինչի պատճառով պետությունը շուկայում իրականացնում է ինչպես գնորդի, այնպես էլ ներդրողի գործառույթներ, ինչը բնութագրական չէ մրցակցային շուկայի համար:

Հինգերորդ, ի դեմս պետության, արտադրողները (մատակարարները) ձեռք են բերում կայուն և վճարունակ գործընկերոջ, որն ապահովագրված է շուկայական ռիսկերից: Հենց այդ պատճառով էլ որոշ մասնագետներ կարծում են, որ պետության հետ պայմանագրային հարաբերությունների մեջ մտնելը մասնավոր ձեռնարկատերերի համար հանդիսանում է խիստ գրավիչ, քանի որ երաշխավորում է կայուն շուկա և եկամուտներ, ինչպես նաև հնարավոր արտոնություններ:⁶⁴ Դրա հետ կապված, «պետական» շուկան համընդհանուր շուկայական մեխանիզմներին և ինստիտուտներին զուգահեռ, ունի նաև հատուկ ստեղծված ինստիտուտներ, որոնք կանոնակարգում են տնտեսավարման հարաբերությունների առանձնահատկությունները: Մասնավորապես, որպես այդպիսիք հանդես են գալիս օրենսդրական դաշտը, վերահսկողության համակարգը, շուկայի կառավարման կառույցները և այլն:

Տնտեսապես զարգացած երկրներում համապետական շուկան ապահովում է համազգային (համախառն պահանջարկ), իսկ պետական շուկան՝ պետական պահանջմունքների (պետական պահանջարկ) բավարարումը: Պետական պատվերներն օգտագործելով որպես հզոր տնտեսական գործիք, պետությունը լուծում է որոշակի սոցիալ-տնտեսական խնդիրներ, մասնավորապես, խթանում է տնտեսության այս կամ այն ճյուղի զարգացումը, գիտական հետազոտությունների իրականացումը, նոր տեխնոլոգիաների ներդրումը և այլն: Մասնավորապես, Եվրոմիության անդամ պետություններում ընդհանուր ինտեգրացիոն գործընթացի շրջանակներում ստեղծված է պետական պատվերների միաս-

⁶⁴ Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнерство: теория и практика, М.: ИЭ РАН, 2007, стр. 20

նական եվրոպական շուկա: Որոշ առանցքային ոլորտներում պետական պատվերներն օգտագործվում են որպես կարգավորման գործիք, որը հնարավորություն է տալիս ներդրումների իրականացման ոլորտում տեղական արտադրողներին կողմնորոշել նախընտրելի որոշումների ընդունմանը, տնտեսության մրցունակության պահանջներին բավարարող կառուցվածքային փոփոխությունների իրականացմանը: Գիտատար ճյուղերում պետական գնումների բաժինը հասնում է արտադրության ընդհանուր ծավալի մինչև 50 տոկոսին: Գնումների ընդհանուր ծավալը ԵՄ անդամ պետություններում կազմում է միության համախառն ՀՆԱ-ի 15.3 տոկոսը: Այսպես, 90-ական թվականների վերջին Ֆրանսիայում պետությունը գնում էր նավաշինական արտադրության ընդհանուր ծավալի 10 տոկոսից ավելին, աէրոտիեզերական արտադրանքի 39.8 տոկոսը, էլեկտրոնիկայի՝ 18.8, հեղուկ վառելիքի արտադրության՝ 16.6, նավթամթերքի և գազի՝ 15.4: Մեծ Բրիտանիայում պետական գնումները կազմում էին ամփատիեզերական արտադրությունում 35 և էլեկտրոնիկայի 15 տոկոսը:⁶⁵

ԱՄՆ-ում ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների ձեռք բերմանն ուղղված պետական գնումները հասնում են մինչև ընդհանուր արտադրության ծավալի 1/5-ին և ընդհանուր պետական ծախսերի 60 տոկոսին: Համաձայն Զ. Ստիգլիցի գնահատականի, միայն ապրանքների ձեռք բերման համար դաշնային կառավարության կողմից իրականացվող գնումները կազմում են դաշնային ֆեդերալ բյուջեի ծախսային մասի 40 տոկոսը:⁶⁶

Ներկայումս զարգացած շուկայական տնտեսություն ունեցող երկրներում հատկապես մեծ է պետական գնումների դերը տեխնիկական առաջընթացի խթանման գործում: Պետական գնումների ազդեցությունը նոր տեխնոլոգիաների մշակման և ներդրման գործընթացի վրա դրսևորվում է, առաջին հերթին, պետական պատվերների միջո-

⁶⁵ Студенцов В. Государственные закупки: масштаб, структура, регулирование, Риск, 1995, №2-3

⁶⁶ Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора, ИНФРА-М, 1997, С.42

ցով՝ այդ ապրանքների նկատմամբ պահանջարկի ավելացման, և երկրորդ, պետական գնումների շուկայի միջոցով նոր տեխնոլոգիաների փորձարկմամբ: Մասնավորապես, ԱՄՆ-ում միայն քաղաքացիական և ռազմական նշանակության նոր տեխնոլոգիաների գծով տարեկան տեղաբաշխվում է 1.5-2 մլն պետական պատվեր յուրաքանչյուրի համար 5 հազարից մինչև 2 մլրդ դոլար արժողությամբ:⁶⁷

Շատ երկրներում պետական պատվերներն օգտագործվում են նաև փոքր բիզնեսի պետական աջակցության նպատակով: ԱՄՆ-ում պետության հետ 50 հազար դոլարը գերազանցող պայմանագրի կնքման դեպքում գլխավոր կապալառուն պարտավոր է պատվերի մի մասը կոոպերացման սկզբունքով փոխանցել ենթակապալառուին: Բացի այդ, սահմանվում են նաև պայմանագրերում փոքր բիզնեսի մասնակցության նպատակային կողմնորոշիչներ: Մինչև 10 հազար ԱՄՆ դոլար արժողությամբ առևտրային ցանցում առկա ապրանքների գծով պայմանագրերը պետք է հատկացվեն միայն փոքր բիզնեսին:⁶⁸

Շուկայական տնտեսության պայմաններում ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերման մեխանիզմը կրում է «պրոկյուրեմենտ» անվանումը, ինչն իրենից ներկայացնում է տնտեսական լծակների և որոշակի մեթոդների համախումբ, որոնք հնարավորություն են տալիս գնումային քաղաքականության իրականացման ժամանակ առավելագույնս ապահովել դրված նպատակների և խնդիրների լուծումը:⁶⁹ Պրոկյուրմենտի հիմնական սկզբունքներն են մրցունակությունը, խնայողականությունը, արդյունավետությունը և հաշվետվողականությունը:

Պետական գնումների ոլորտում իրականացվող քաղաքականության գլխավոր նպատակը նվազագույն ծախսերով անհրաժեշտ արդյունքի ստացումն է: Գնորդը պետք է գտնի այնպիսի մատակարար, որը բոլոր անհրաժեշտ պայմանների բավարարմամբ կառաջարկի

⁶⁷ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.:Наука. 2002. С. 863-864.

⁶⁸ Студенцов В., Государственные закупки: масштаб, структура, регулирование. Риск. 1995г. № 2-3

⁶⁹ Нестерович Н., Методу проб и ошибок пора в архив, Риск, 1996, №1

ապրանքների և ծառայությունների նվազագույն գին: Խնդրի լուծման հիմնական ուղին հանդիսանում է բաց մրցույթների անցկացումը, որոնք նախապես հայտարարված պայմաններով ապրանքների տրամադրման և ծառայությունների մատուցման նպատակով պատվերների տրամադրման հատուկ մեթոդ են: Հիմնական նպատակը կոնկրետ ժամանակահատվածի համար մրցութային հիմունքներով առաջարկությունների ներգրավումն է մի քանի մասնակիցներից՝ առավել ձեռնտու և շահավետ պայմաններով գործարքի իրականացման համար: Ըստ էության, դա մրցակցային համակարգ է, որն ամբողջությամբ համահունչ է շուկայական տնտեսավարմանը, հնարավորություն է տալիս ապահովել ինչպես առավել շահավետ տնտեսական պայմաններ, այնպես էլ պատվերների իրականացման միջոցով որոշակի սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծում:

Այսպիսով, ապրանքների և ծառայությունների պետական գնումները հանդիսանում են հասարակական վերարտադրության կարևոր մաս, ինչը որոշվում է ապրանքային արտադրանքի իրացման ընդհանուր ծավալում «պետական» շուկայի զգալի բաժնով: Պետական գնումների համակարգը հնարավորություն է տալիս իրականացնել արտադրության և ապրանքային շրջանառության շուկայական կարգավորում, նպաստել տեղական արտադրության զարգացմանը, նորագույն տեխնոլոգիաների ներդրմանը, տնտեսության ճյուղային կառուցվածքի բարելավմանը, փոքր բիզնեսի աջակցությանը և այլն:

Ընդհանրացնելով, անհրաժեշտ է նշել, որ պետական գնումների համակարգը, որպես պետության տնտեսական գործունեության տարր, իրականացնում է մի շարք գործառույթներ, որոնցից հիմնականներն են հանդիսանում հետևյալները. վերարտադրողական, տեղաբաշխողական, խթանիչ, սոցիալական և նորարարական:

Վերարտադրողական գործառույթի էությունը կայանում է ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների գծով պետական կարիքների բավարարման մեջ, որի իրականացմանը մասնակցում է նաև պետությունը կանոնակարգված հարաբերությունների և հաս-

տատված վերարտադրողական կապերի միջոցով:

Տեղաբաշխողական գործառույթն արտահայտվում է պետական պատվերների տեղաբաշխման գործընթացի կազմակերպման և պետական գնումների իրականացմամբ՝ բյուջետային միջոցների առավելագույն արդյունավետության ապահովման նպատակով:

Խթանիչ գործառույթը մեծապես կապված է պետական գնումների հետ, քանի որ այդպիսով մեծանում են համախառն պահանջարկի աճի ընդլայնման, հայրենական արտադրողների գործունեության խթանման և աջակցման, ինչպես նաև տնտեսության ճյուղային և տարածքային կառուցվածքի կատարելագործման հնարավորությունները:

Սոցիալական գործառույթն ուղղված է պետության սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծմանն աջակցությամբ, այդ թվում, բնակչության զբաղվածության մակարդակի բարձրացմանը, փոքր բիզնեսի զարգացմանը, սոցիալապես խոցելի խմբերին աշխատանքային գործընթացի մեջ ներգրավմանը:

Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում առանձնահատուկ կարևորություն է ձեռք բերում նորարարական գործառույթը, որի էությունը կայանում է արդիական կամ սպառողական նոր հատկանիշներ ունեցող ապրանքների արտադրության և ծառայությունների մատուցման համար տնտեսական նախադրյալների ստեղծման մեջ: Ըստ էության, նորարարական գործառույթը կարելի է դիտարկել նեղ և լայն իմաստներով: Առաջին դեպքում պետական պատվերը հանդես է գալիս որպես նորարարական մշակումներին ուղղակի բյուջետային ֆինանսավորման մեխանիզմ: Այս դեպքում հիմնական խնդիրն է նպատակների, պահանջմունքների և հատկացվող միջոցների գիտական-փորձագիտական հիմնավորումը, ինչպես նաև դրանց ծախսման թափանցիկությունը և վերահսկողությունը: Լայն իմաստով նորարարական գործառույթն ենթադրում է պետական պատվերի՝ որպես ինովացիոն գործունեության զարգացման խթանման և կարգավորման գործիքի օգտագործում: Պետական գնումների ազդեցությունը նոր տեխնոլոգիաների մշակման և ներդրման վրա կարող է իրականացվել ինովացիոն

արտադրանքի շուկայի զարգացման հիման վրա՝ այդ ապրանքների գծով պահանջարկի խթանման միջոցով:

Ընդհանուր առմամբ, պետական գնումների համակարգի ուսումնասիրությունը ենթադրում է պետական կարիքների համար գնվող ապրանքների և ծառայությունների շուկայի համակողմանի հետազոտություն: Ըստ էության, «պետական շուկայում» հասարակական կարիքների բավարարման և պետական գործառույթների կատարման նպատակով իրականացվում են պետական գնումներ: Ընդ որում, մի շարք տնտեսագետներ «պետական շուկային» են վերագրում նաև պետական գույքի իրացումը, այլ կերպ ասած, որպես «պետական շուկա» են դիտարկում նաև պետական գույքի վաճառքի շուկան:⁷⁰ Իր հերթին, Վ. Ֆեդորովիչը տալիս է պետական շուկայի հետևյալ սահմանումը, որն առավել լայն տարածում ունի. «Ապրանքների և ծառայությունների պետական շուկան պետության կարիքների համար կառավարությանն դրանց մատակարարման նպատակով համապատասխան պատվերների տեղաբաշխման, կառավարման և կատարման մեխանիզմ է»:⁷¹ Այս առումով, պետք է նշել, որ պետական գնումները, հանդիսանալով պետական պատվերների իրացման եզրափակիչ փուլը, բնութագրում են շուկայական փոխանակման էությունն, ինչը խոսում է պետական գնումների կարևորության մասին:

Պետական գնումները, կախված երկրի պետական կառուցվածքից, լինում է պետական ու մունիցիպալ (դաշնային կառուցվածք ունեցող պետություններում դրանք ավելանում է նաև տարածքայինը): Որպես կանոն, պետական գնումների շուկան լինում է քաղաքացիական և հատուկ: Մասնավորապես, ԱՄՆ-ում առաջինին են դասվում արտադրության ավանդական ճյուղերը, որոնք բավարարում են քաղաքացիական նշանակության ապրանքների գծով պետության պահանջարկը: Երկրորդն իր մեջ ընդգրկում է ռազմական և գիտատեխնիկական ոլորտները:

⁷⁰ Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге, под ред. В.В. Бланка, Ю.П. Панибратова, СПб., СПбГАСУ. 2004С.7

⁷¹ Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика, М., Наука, 2002, С. 889

Անհրաժեշտ ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների գծով պետական կարիքների բավարարումն իրականացվում է պետական պատվիրատուների միջոցով՝ գնումների պլանավորման, ֆինանսավորման ու իրականացման ճանապարհով: Դրանց դերում, որպես կանոն, հանդես են գալիս համապատասխան պետական մարմինները, բյուջետային հիմնարկները և բյուջետային ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունները: Կարելի է առանձնացնել պետական պատվիրատուների՝ որպես շուկայի գործակալների հետևյալ հիմնական բնութագրիչները.

- պետական ծրագրերի կատարման միջոցով հասարակական բարիքների ապահովում՝ համապատասխան պայմանագրերի կնքմամբ,
- ապրանքային շրջանառությունում միջնորդական գործառույթի իրականացում՝ չհանդիսանալով առևտրային միջնորդ:

Պետական գնումների շուկայում պետական պատվիրատուի գործունեությունը կանոնակարգվում է քաղաքացիական օրենսդրության ընդհանուր նորմերով և այլ նորմատիվ իրավական ակտերով: Պետական պատվիրատուի շուկայական վարքագծի կանոնակարգումը, մի կողմից, նվազեցնում է նրա հնարավորությունները համարժեք կերպով արձագանքելու փոփոխվող շուկայական կոնյունկտուրային, իսկ մյուս կողմից, խիստ կանոնակարգվածության բացակայությունը հանգեցնում է սուբյեկտիվիզմի, ոչ արդյունավետ տնտեսական որոշումների կայացման և, արդյունքում, կոռուպցիայի խորացման: Ընդ որում, պետական պատվերի գործառույթների իրականացումն ենթադրում է որակյալ կադրերի առկայություն, ովքեր ի վիճակի կլինեն շուկայական տնտեսության պայմաններում իրականացնելու մրցակցության և արդյունավետության սկզբունքներին համապատասխան պետական պատվերների պլանավորում, տեղաբաշխում և իրականացում:

Գնումների ծրագրերի ձևավորման ժամանակ պատվիրատուները կիրառում են նպատակային պլանավորման և կառավարման սկզբունքը, որի իրացումը պահանջում է իրական պահանջմունքների վերա-

բերյալ պատվիրատուի իրազեկվածություն, ծագող խնդիրներին արագ արձագանքման ունակություն՝ ելնելով դրանց կարևորությունից և հրատապությունից, նախագծերի արժեքային գնահատումից և ֆինանսավորման հիմնավորումներից: Գնումների ֆինանսավորումն իրականացվում է բյուջետային միջոցների հաշվին, ինչը դրանց ուղղակի կախվածության մեջ է դնում բյուջետային եկամուտներից և ծախսերից: Գնումների պլանավորման և դրանց իրականացման միջև գոյություն ունեցող ժամանակային լազը դժվարացնում է նախատեսված ծրագրերի և պլանների իրականացումը: Պետական պատվիրատուն մինչև ֆինանսավորման ընթացիկ տարվա ավարտը ձգտում է ամբողջությամբ ծախսել ստացված բյուջետային միջոցները, քանի որ մնացորդները չեն փոխանցվում հաջորդ բյուջետային տարի և ենթակա են վերադարձման: Դա կարելի է մեկնաբանել որպես պետական պատվիրատուի մոտ խնայողություններ կատարելու հակվածության բացակայություն, ինչն արտացոլում է պետական գնումների մեխանիզմի ծախսային բնույթը և հակասում է տնտեսական վարքագծի շուկայական սկզբունքներին:

Պետական գնումների համակարգի արդյունավետությունը պահանջում է դրա մասնակիցների որակական հատկանիշների բավարար մակարդակ՝ գնումների իրականացման մեթոդների կազմակերպման և օգտագործման համար: Այլ խոսքով, պետական գնումների շուկայում գործում են մասնակիցների երկու հիմնական խմբեր՝ պետական պատվիրատուներ և պատվերներ կատարողներ: Պետական պատվիրատուներ, որպես կանոն, լինում են մասնագիտացված կառույցները կամ պետական պայմանագրեր կնքելու իրավասություն ունեցող նախարարությունները, դրանց առանձին ստորաբաժանումները, պետական գերատեսչությունները և ձեռնարկությունները: Այսպիսով, պետական պատվիրատուն կարող է դիտարկվել որպես պետական գնումների շուկայի սուբյեկտ, որը ձգտում է առավելագույնի հասցնել գնվող ապրանքի օգտակարությունը ֆինանսական սահմանափակումների պայմաններում: Մի շարք տնտեսագետներ նշում են,

որ հանրային նպատակների ձեռք բերման համար խիստ կարևոր է գիտակցել ռացիոնալ շուկայական վարքագծի կանոնները, ներառյալ մարկետինգային մեթոդները, որպեսզի դրանք հաշվի առնվեն պատվիրատուի գործունեության ոլորտը կանոնակարգող օրենսդրական և այլ նորմատիվ իրավական ակտերի մշակման ժամանակ:⁷² Այսինքն, գնումների արդյունավետությունը կարող է արտահայտվել ինչպես պետական պատվերների մրցութային տեղաբաշխման ժամանակ ֆինանսական միջոցների տնտեսումների, այնպես էլ բյուջետային միջոցների օպտիմալ պլանավորումից և օգտագործումից ստացվող էֆեկտի մեծությամբ: Այս դեպքում, պետական պատվիրատուին հատկացվող բյուջետային միջոցների օգտագործման տնտեսական արդյունավետությունն ապահովվում է պետական պատվերների պլանավորման և տեղաբաշխման օպտիմալացման, ինչպես նաև դրա իրականացման նկատմամբ վերահսկողության ճիշտ կազմակերպման ճանապարհով: Դիտարկելով ժամանակակից տնտեսությունում պետական գնումների տեղը և դերը, Վ. Դուդկինը և Յու. Պետրովն առանձնացնում են պետական գնումների իրականացման մի քանի ուղղություններ, որոնք ապահովում են պետության բնականոն կենսագործունեությունը և հասարակական պահանջումների բավարարումը:⁷³

- պաշտպանության և երկրի անվտանգության ապահովման նպատակով ռազմական տեխնիկայի և սպառազինությունների, վառելամթերքի, պարենամթերքի, բուժսարքավորումների և դեղորայքի գնումներ,

- պաշտպանական բնույթի շինությունների և կառույցների շինմոնտաժային աշխատանքներ,

- պետական հիմնարկների և բյուջետային կազմակերպությունների համար սարքավորումների, գույքի և ապրանքների գնումներ,

⁷² Кныш В. Маркетинговая концепция управления государственными заказами, СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000г. стр. 103

⁷³ Дудкин В. Петров Ю. Индикативное планирование- механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. Российский экономический журнал, 1998, №7-8

այդ սուբյեկտների գործունեության համար անհրաժեշտ կառույցների շինմունտաժային աշխատանքներ,

- պետական բնակարանային ֆոնդի շինարարության գործընթացում իրականացվող գնումներ,

- պետական ռեզերվների համալրման համար ապրանքների գնումներ, տարերային աղետների և տեխնոգեն վթարների հետևանքների վերացման նպատակով իրականացվող գնումներ,

- միջպետական պարտավորությունների իրականացման համար գնումների իրականացում,

- ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն բյուջետային միջոցների հաշվին ֆինանսավորվող ծրագրերի իրականացման համար ապրանքների գնումներ:

Հարկ է նշել, որ շուկայական տնտեսություն ունեցող բոլոր զարգացած երկրներում պետական շուկայի հատուկ սեկտորն ունի փակ սեգմենտներ: Այսպես, Եվրոպական միությունում պաշտպանության գծով պատվերների մեծ մասը չի ենթարկվում պետական գնումների ընդհանուր կանոններին: ԵՄ անդամ պետություններում սեփական շահերի պաշտպանությունն ապահովելու համար գործում է հատուկ ազգային օրենսդրություն, որը կարգավորում է տվյալ ոլորտում պետական պատվերի տեղաբաշխումն ու իրականացումը:⁷⁴ Միաժամանակ, պետական շուկայի առավել բացության անհրաժեշտության մասին են նշում ԱԱՀ-ի և ՄԱԿ-ի միջազգային փորձագետները, որոնց կարծիքով համաշխարհային տնտեսությունում ստեղծված նոր աշխարհաքաղաքական իրավիճակը և սառը պատերազմի դարաշրջանի ավարտն առաջին պլան են մղում ոչ թե ռազմական ուղղվածություն ունեցող պետական սպառումը, այլ մարդկային կապիտալում ներդրումների իրականացումը, կայուն

⁷⁴ Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

տնտեսական զարգացումը, գլոբալ մրցակցությունը:⁷⁵

Պետական գնումների համակարգի առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ շատ դեպքերում փոխանակումն իրականացվում է ոչ թե շուկայում, այլ պայմանագրերի միջոցով: Միաժամանակ, շուկայում կարող են լինել սպառողական հատկանիշներով համանման ապրանքներ, սակայն պետական պատվիրատուները կարող են նախընտրությունը տալ միևնույն փորձված մատակարարին: Ըստ էության, շուկայական ինստիտուտները կարող են օգնել կապալառուին կնքելու առավել արդյունավետ պայմանագիր պոտենցիալ արտադրողների հետ: Սակայն այս համակարգի առանձնահատկություններով պայմանավորված, որպես կանոն, շատ դեպքերում օգտագործվում են ոչ ֆորմալ կապերը, որոնք էլ պատճառ են հանդիսանում կոռուպցիոն երևույթների դրսևորման: Դա է պատճառը, որ պետական գնումների շուկայի զարգացման գերակա խնդիրներից մեկն է հանդիսանում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը, որին հասնելու հիմնական միջոցը պետական պատվիրատուների և պետական պատվերները կատարողների միջև արդյունավետ պայմանագրային հարաբերությունների հաստատման միջոցով մրցակցային միջավայրի ձևավորումն է: Հետևաբար, պետական գնումների համակարգի ձևավորման և զարգացման ուղղությամբ իրականացվող պետական քաղաքականությունը պետք է հիմնված լինի այնպիսի մոտեցումների և սկզբունքների վրա, որոնք հնարավորություն կտան առավելագույնս խուսափել հնարավոր չարաշահումներից և բյուջետային միջոցների անարդյունավետ օգտագործումից:

Պետական գնումների համակարգի զարգացման հիմնական միտումները և բնորոշ գծերը պայմանավորված են յուրաքանչյուր երկրի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկություններով: Պետական կարիքների բավարարման նպատակով գնումների կազմակերպման մի-

⁷⁵ Arrowsmith S. Public Procurement regulation: an introduction. 2010. <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>

ջազգային փորձի վերլուծությունը թույլ է տալիս կատարել մի քանի հետևություններ: Նախ և առաջ, արևմտյան երկրներում չի օգտագործվում «պետական կարիքների համար գնումներ» հասկացությունը: Դրա փոխարեն օգտագործվում է «public purchasing» հասկացությունը, որը թարգմանաբար նշանակում է «հասարակական կարիքների համար գնումներ»: Այսինքն, պետությունը չի դիտարկվում որպես հասարակության կարիքներից տարբերվող սեփական կարիքներ ունեցող սուբյեկտ: Բանակի, ոստիկանության, կրթության և մյուս ոլորտների համար կատարվող գնումներն անհրաժեշտ են ոչ թե պետությանը, այլ ամբողջ հասարակությանը, որի շահերի և հետաքրքրությունների ապահովմամբ և պաշտպանությամբ է պայմանավորված պետության՝ որպես իշխանական մարմինների և ինստիտուտների համակարգի գոյությունը: Այս առումով, լայնորեն կիրառվող «պետական գնումներ» հասկացությունն ամբողջությամբ համապատասխանում է միջազգային պրակտիկայում ընդունված «կառավարական գնումներ (government procurement)» հասկացությանը, քանի որ երկու դեպքում էլ գնումային գործունեության սուբյեկտը կառավարությանն է, որը որոշում է գնումների ընթացակարգային և իրավական առանձնահատկությունները:

Անգլալեզու գրականության մեջ գնումների իրականացման գործընթացը բնորոշվում է «procurement (գնումներ և պատվերներ), purchasing (գնումներ), supply (մատակարարում) հասկացություններով, որոնք գործնականում համանման նշանակություն ունեն: Ըստ էության, ՀՀ-ում պետական գնումների համակարգի կազմակերպման և կայացման գործընթացը դեռևս ավարտված համարել չի կարելի, ինչով պայմանավորված էլ, կարծում ենք, կարող է օգտակար լինել այդ ոլորտում առկա միջազգային փորձի վերլուծությունը: Վերջինս, անշուշտ, հնարավորություն կտա այդ համակարգի բարեփոխումների իրականացման ժամանակ նախադրյալներ ստեղծել որոշակի մոտեցումների կիրառման համար:

Ըստ էության, տարբեր երկրներում պետական գնումների վերաբերյալ ազգային օրենսդրությունը զարգացել է իրավական համակար-

գերի և ձևավորված ավանդույթների առանձնահատկություններին համապատասխան: Այս առումով, այդ ոլորտը կանոնակարգող օրենսդրության կառուցվածքի, ինչպես նաև դրանում ընդգրկված իրավական ակտերի ծավալի և քանակի առումով առկա են էական տարբերություններ: Այսպես, եթե ԱՄՆ-ում գոյություն ունի կառավարական գնումների իրականացման կարգը սահմանող օրենսդրական ակտերի մի ամբողջ շարք, ապա Անգլիայում և Ճապոնիայում պետական գնումների մասին հիմնարար դրույթներն ընդգրկված են բյուջետային օրենսդրությունում, իսկ դրանց կիրառման հետ կապված դրույթները՝ կառավարության և գերատեսչությունների կողմից ընդունվող նորմատիվ իրավական ակտերում:⁷⁶ Նման տարբերություններով հանդերձ, հարկ է նշել, որ բոլոր երկրներում ազգային օրենսդրությամբ կարգավորվում է տվյալ գործընթացին բնորոշ միատեսակ գործառնություններ:

Մասնավորապես, հստակեցվում է պետական գնումների մասին օրենսդրության գործողության ոլորտը, այսինքն, սահմանվում է, թե ո՞վ իրավունք ունի իրականացնել գնումներ պետության (կառավարության) անունից, ինչպի՞սի ոչ կառավարական կազմակերպություններ են պարտավոր պահպանել պետական գնումների մասին օրենսդրությունը (որպես կանոն, դրանք բյուջետային միջոցներ ստացողներն են) և պետական գնումների ի՞նչ տեսակների վրա է տարածվում օրենսդրությունը: «Բազային» օրենքով սահմանվում է պետական գնումներին վերաբերող ընդհանուր բնույթի նորմատիվ ակտեր ընդունելու իրավասություն ունեցող պետական մարմինը: Որպես կանոն, վերջինիս վրա են դրվում գնումների գործընթացի մեթոդական ղեկավարումը և պետական մարմինների կողմից սահմանված կանոնների պահպանման նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը: Որոշվում են նաև այն գերատեսչությունները, որոնք իրավունք ունեն սեփական իրավասությունների ոլորտում գնումների կանոններ սահմանելու:

⁷⁶ Улыбышева Е. Либерализация рынков госзаказа в ЕС. Мировая экономика и международные отношения. 1995г. №12., Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: федеральная контрактная система и экономика, М.: Наука, 2002г. стр. 29

Օրինակ, շատ երկրներում միայն առողջապահության նախարարությունն իրավունք ունի սահմանել բժշկական տեխնիկայի և դեղորայքի գնումների մասին կանոններ, որոնք պարտադիր են մյուս բոլոր գերատեսչությունների համար:

Օրենսդրորեն կանոնակարգվում են նաև պետական գնումների իրականացման մեթոդները և ընթացակարգերը, դրանց կիրառման պայմանները (բաց և փակ մրցույթներ, էլեկտրոնային եղանակով իրականացվող գնումներ, ուղղակի պատվերներ և այլն) և յուրաքանչյուր մեթոդի համար գնումների անցկացման կանոնակարգը, փաստաթղթերի ներկայացման կարգը, առաջարկությունների գնահատման սկզբունքները, մատակարարների և կապալառուների ընտրությունը և այլն: Սահմանվում է նաև պետական պայմանագրերի գրանցման, վերահսկողության և հաշվետվողականության, կատարված աշխատանքների, մատուցված ծառայությունների և մատակարարված ապրանքների դիմաց վճարման կարգը, հաշվապահական հաշվառման ընթացակարգերը և այլն:

Պետական գնումների ինստիտուցիոնալ համակարգը տարբեր երկրներում ձևավորվել է, կախված դրանցում գործող բյուջետային և իրավական համակարգերից:

ԱՄՆ-ում գործող պետական գնումների համակարգը, պայմանավորված երկրի պատմական զարգացման առանձնահատկություններով, հիմնված է բացառապես շուկայական սկզբունքների վրա: Ի տարբերություն եվրոպական պետությունների, որոնցում պատմականորեն գոյություն ուներ բավականաչափ զարգացած պետական սեկտոր արտադրության ոլորտում, ԱՄՆ արդյունաբերական ներուժը միշտ եղել է հիմնականում մասնավոր ոլորտի ձեռքին: Պետական կարիքների բավարարման նպատակով կառավարման մարմինների գործողությունները հիմնականում ուղղված են եղել գնումների իրականացման այնպիսի մեթոդների մշակմանն ու կիրառմանը, որոնք լավագույնս հաշվի կառնեին հասարակական շահերը սեփականատերերի իրավունքների լիակատար պաշտպանության պայմաններում:

Դաշնային պետական գնումները կարգավորող առաջին օրենքն ԱՄՆ-ում ընդունվել է 1792 թվականին: Այդ ժամանակահատվածից գնումների մասին ամերիկյան օրենսդրությունը շարունակաբար զարգացել է և կատարելագործվել, աստիճանաբար ձեռք բերելով Ֆեդերալ պայմանագրային համակարգի (Federal Contract System, Government Contract System)՝ որպես պետական կարգավորման և տնտեսության զարգացման ծրագրավորման կարևորագույն ինստիտուտի ժամանակակից տեսքը:⁷⁷

Վերջին 150 տարիներին ԱՄՆ-ում ընդունվել են գնումների գործընթացը կանոնակարգող ավելի քան 4 հազար օրենքներ, ենթաօրենսդրական ակտեր և գերատեսչական ակտեր:⁷⁸ Պետական գնումների համակարգի և օրենսդրական բազայի զարգացման պատմության ընթացքում ԱՄՆ-ում արձանագրվել են մի շարք միտումներ: Մասնավորապես, պատերազմական իրավիճակներում պետությունն ուժեղացրել է իր միջամտությունը տնտեսական գործընթացներին, նախապատվություն է տվել սահմանափակ, փակ մրցույթների անցկացմանը, լայնորեն կիրառել է պատվերների ուղղակի բաշխումը: Դա նպաստել է ռազմական մատակարարումների արագացմանը, բայց միաժամանակ ուղեկցվել կոռուպցիայի ուժեղացմամբ և գնումների արդյունավետության անկմամբ: Հետպատերազմական ժամանակաշրջանում բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության ապահովման վերաբերյալ հարկատուների ճնշման արդյունքում նախապատվությունը տրվել է բաց մրցակցության սկզբունքներին:

Հարկ է նշել, որ բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման խնդիրը շատ հաճախ հակասության մեջ է մտնում հասարակական նշանակության այլ խնդիրների լուծման անհրաժեշտության հետ: Որպես կանոն, դա ավելի վառ էր արտահայտվում տնտեսական ճգնաժամերի փուլում: Պատահական չէ, որ

⁷⁷ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука. 2002г.стр. 632

⁷⁸ Экономика США: Учебник для вузов. Под ред. В.Б.Супяна. СПб.: Питер, 2003. стр. 204

հենց մեծ դեպրեսիայից հետո պետական գնումների մասին ամերիկյան օրենսդրությունը սահմանեց մի շարք դրույթներ, որոնք ուղղված էին պետական պատվերների կատարման ոլորտում ընդգրկված աշխատողների իրավունքների պաշտպանությանը (աշխատանքի վարձատրության նվազագույն դրույքաչափեր և այլն): Եվ չնայած նման քայլերը «թանկացնում» էին արտադրությունը, սակայն միաժամանակ թուլացնում էին սոցիալական լարվածությունը և անուղղակիորեն նպաստում արտադրանքի որակի բարձրացմանը: Այդ ժամանակաշրջանին է վերաբերում «Գնիր ամերիկյանը» (Buy American Act 1933) հայտնի օրենքը, որն ուղղված էր ազգային արդյունաբերության զարգացմանը: Այն, ըստ էության, չէր արգելում օտարերկրյա ապրանքների գնումը, սակայն պետական մարմիններին պարտավորեցնում էր գնել ԱՄՆ-ում արտադրված ապրանքներ, եթե անգամ դրանք թանկ էին ներմուծվող ապրանքներից:⁷⁹ Չնայած այն հանգամանքին, որ հովանավորչությունը տեղական արտադրողի նկատմամբ այժմ չունի էական դեր, այդուհանդերձ, գնումների մասին օրենսդրությամբ ներկայումս ևս նախատեսվում են որոշ գործիքներ սոցիալական խնդիրների լուծման համար:

Ընդհանուր առմամբ, գնումների մասին ամերիկյան օրենսդրության զարգացման պատմությունը կարելի է դիտարկել որպես տվյալ փուլի սոցիալ-տնտեսական պայմաններին համապատասխանող մեխանիզմի որոնման մշտական փնտրտույք: ԱՄՆ փորձը ցույց է տալիս, որ շուկայական տնտեսության պայմաններում հնարավոր չէ ստեղծել պետական գնումների կարգավորման ունիվերսալ մեխանիզմ: Տվյալ գործընթացին բնորոշ հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրական բազան կարող է փոփոխվել ու կատարելագործվել տնտեսական պայմաններին համահունչ:

ԱՄՆ-ում գործող պետական գնումների ժամանակակից համակարգը հիմնականում ձևավորվել է 1984 թվականին, երբ ընդունվեց

⁷⁹ Экономика США: Учебник для вузов. Под ред. В.Б.Супяна. СПб.: Питер, 2003. стр. 206

օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ակտերի փաթեթը «Դաշնային կարիքների համար գնումների կանոններ (FAR–Dederal Acquisition Regulations)» անվանմամբ: Դրանով սահմանվեցին գնումների ոլորտում պետական քաղաքականության սկզբունքները, տվյալ գործընթացին ներկայացվող պահանջները, իրականացման ընթացակարգերը և կանոնները: Հատկանշական է այն, որ հիշյալ փաստաթուղթը կազմված է ավելի քան 1000 էջից և ունի 53 բաժին, որոնցից յուրաքանչյուրը նվիրված է պետական գնումների առանձին ասպեկտների: Առաջին 6 բաժինները դիտարկում են պետական պայմանագրերի կնքման ընդհանուր հարցերը, հաջորդ բաժինները նվիրված են գնումների պլանավորման տարբեր ասպեկտներին: Օրինակ, 13-րդ բաժինը ներառում է մինչև 25 հազար ԱՄՆ դոլար արժողությամբ պայմանագրերի կնքման պարզեցված ընթացակարգերի նկարագրությունը (առանց մրցույթների կազմակերպման), իսկ 14 և 15 բաժիններում դիտարկվում են առավել խոշոր գնումների իրականացման հատուկ ընթացակարգերը: Մյուս բաժինները նվիրված են պետական պատվերների իրականացման, վերահսկողության կազմակերպման և այլ հարցերին:⁸⁰

Բացի «Դաշնային կարիքների համար գնումների կանոններից», ռազմական ոլորտի պետական գնումների համար գործում է հատուկ օրենք՝ «Պաշտպանության կարիքների գնումների կանոններ (Defence Federal Acquisition Regulattion)», որը կանոնակարգում է տվյալ ոլորտի համար իրականացվող պետական գնումները: Այն, խոշոր հաշվով, չի հանդիսանում ինքնուրույն փաստաթուղթ, այլ հանդես է գալիս որպես ի լրումն «Դաշնային կարիքների համար գնումների կանոնների»: Ըստ էության, այս երկու փաստաթղթերով կարգավորվում է պետական գնումների ոլորտում ծագող ամբողջ հարաբերությունների համախումբը: Հարկ է նշել, որ գնումների կանոնները, այդ թվում պաշտպանության ոլորտին վերաբերող, իրենցից ներկայացնում են համընդհանուր

⁸⁰ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука. 2002г. стр.95

հասանելի տեղեկատվություն, որոնցից կարող են օգտվել բոլոր շահագրգիռ անձինք: Պետական գնումների կանոնների կիրառման և իրավաստեղծ գործունեության վերահսկողությունը դրված է Դաշնային գնումային քաղաքականության Վարչության վրա:⁸¹

Ամերիկյան իրավական ավանդույթներին համապատասխան, կարևորագույն հարցերից մեկն այն է, թե ո՞ր մարմիններն իրավունք ունեն պետության անունից կնքելու պայմանագրեր: Պետական գնումների իրականացման ոլորտում գերատեսչությունների իրավասությունները սահմանվում են օրենքով: Ընդ որում, սեփական կարիքների համար ուղղակիորեն շուկայից ապրանքներ և ծառայություններ գնելու իրավասություն ունեցող գերատեսչությունների շրջանակը միշտ եղել է սահմանափակ: Ավելին, առանձին ժամանակահատվածներում պետական պայմանագրեր կնքելու իրավասությունը վերապահված է եղել միայն ֆինանսների նախարարությանը: Ներկայումս, համաձայն գործող օրենսդրության, նման իրավասությամբ օժտված են միայն պաշտպանության նախարարությունը, տիեզերական տարածության հետազոտությունների ազգային գործակալությունը և մի շարք այլ գերատեսչություններ, ինչպես նաև ընդհանուր ծառայությունների ադմինիստրացիան:⁸²

Ընդհանուր առմամբ, ամերիկյան օրենսդրությունը տարանջատում է պետական ծրագրերի իրականացման համար իրականացվող պետական գնումները պետական ապարատի գործունեության համար անհրաժեշտ գույքային և նյութական արժեքների գնումներից: Որպես կանոն, երկրորդները բավականաչափ փոքր տեսակարար կշիռ ունեն, իսկ գնումների հիմնական մասն իրականացվում է պետական ծրագրերի ֆինանսավորման համար (սպառազինության ձեռք բերում, ինքնվաճիոն տեխնոլոգիաների գնում, ենթակառուցվածքների և ճանապարհների շինարարություն և այլն): Դաշնային գերատեսչությունների

⁸¹ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука 2002. стр. 97

⁸²Trade Policy Review. United States. WTO Report to Secretariat June, 1999. <http://www.usitc.gov/publications/332/pub3217.pdf>

գործունեության համար անհրաժեշտ գնումներն իրականացնում է Ընդհանուր ծառայությունների ադմինիստրացիան, որը կենտրոնացված կարգով գնում և իր մոտ պահեստավորում է պետական ապարատի աշխատանքների կազմակերպման համար անհրաժեշտ նյութեր և սարքավորումներ: Տվյալ կառույցը կենտրոնացված կերպով կառավարում է կառավարական ավտոպարկը, կնքում է պայմանագրեր դաշնային մարմիններին էլեկտրաէներգիա մատակարարելու մասին և այլն: Նախարարությունները և գերատեսչություններն ամեն տարի ադմինիստրացիային ներկայացնում են ձեռք բերվելիք ապրանքների և ծառայությունների հայտերը, իսկ այնուհետև դրանք գնում են Ադմինիստրացիայից շատ փոքր առևտրական վերադիրով, որն ընդամենն ապահովում է այդ մարմնի պահպանումը: Քանի որ ադմինիստրացիան մեծածախ գնումներ է իրականացնում խոշոր խմբաքանակներով, ապա ծախսերը զգալիորեն նվազում են համեմատած նրա, եթե նախարարություններն ինքնուրույն կերպով գնեին դրանք: Ադմինիստրացիան զբաղվում է նաև օգտագործված գույքի և սարքավորումների հաշվառմամբ և վաճառքով, որոնք երբեմն կարող են նաև անվճար հատկացվել բյուջեից ֆինանսավորվող այլ մարմիններին (օրինակ՝ դպրոցներին համակարգիչների տրամադրումը): Բացի դրանից, պատվիրատու նախարարություններն օժտված են լայն առևտրական իրավասություններով և իրականացվող աշխատանքների նկատմամբ վերահսկողական լիազորություններով: Պայմանագրի կետերի խախտումների հայտնաբերման դեպքում կատարողը կարող է ենթարկվել խոշոր տուգանքների կամ պայմանագրի արժեքի վերանայման: Հատկանշական է, որ պայմանագրերի որոշ տեսակներ սահմանում են ստացվելիք շահույթի առավելագույն չափը: Ի տարբերություն առևտրային պատվիրատուների, պետական պատվիրատուն իրավունք ունի միակողմանի կարգով վերանայել պայմանագրի պայմանները: Եթե պատվիրատու նախարարությունը փոփոխություններ է կատարում նախկինում տրված պատվերի մեջ, ապա մատակարարը պարտավոր է կատարել պայմանագիրը բոլոր փոփոխություններով, սակայն իրավունք ունի իրակա-

նացնել այդ փոփոխություններից բխող գների և ժամկետների վերանայում: Պետական պատվիրատուն նաև իրավունք ունի դադարեցնել ամբողջ պայմանագրի կամ դրա մի մասի գործողությունը՝ համապատասխան փոխհատուցմամբ:

Գնումների գործընթացի հրապարակայնության ապահովման նպատակով 25 հազար ԱՄՆ դոլարը գերազանցող գնումների վերաբերյալ հայտարարությունը պետք է գնումների վերաբերյալ պաշտոնական հրապարակումից առնվազն 15 օր առաջ հրապարակվի Առևտրի նախարարության պաշտոնաթերթում: Պաշտոնական իրազեկումը պետք է պոտենցիալ կատարողներին տրամադրվի 30 օր առաջ: Այսպիսով, ԱՄՆ-ում ներկայումս գործում է պետական գնումների մի համակարգ, որը ենթադրում է պետական պատվերների կազմակերպման և իրականացման այնպիսի ընթացակարգ, որն ապահովում է բյուջետային միջոցների արդյունավետ օգտագործում: Դաշնային պայմանագրային համակարգը հանդիսանում է տնտեսության պետական կարգավորման կարևոր մեխանիզմներից մեկը, որն ապահովում է տնտեսական աճ և սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծում:⁸³

Պետական գնումների կազմակերպման և կարգավորման եվրոպական մոդելի հիմքում ընկած է համաեվրոպական մրցակցության համար պետական գնումների ազգային շուկաների բացության սկզբունքը: Եվրոպական պետություններում պետական գնումների ազգային համակարգերի ձևավորման գործում զգալի դեր ունեն հեղինակավոր միջազգային կազմակերպությունների և միջպետական միավորումների կողմից ընդունված միջազգային պայմանագրերը, համաձայնագրերը, կոնվենցիաները և այլ փաստաթղթերը: Մասնավորապես, Եվրոպական միության որոշ ստանդարտներ վերաբերում են ոչ միայն անդամ, այլ նաև դրան հավակնող պետություններին: Չի թույլատրվում ընկերությունների ազգային պատկանելությամբ պայմանավորված խտրականության կիրառումը: Դեռևս 1970-ական թվականներին Եվ-

⁸³ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука. 2002г.стр. 754

րամիության հանձնաժողովն ընդունեց հանրային պայմանագրերի կնքման ընթացակարգերի ազատականացման և կոորդինացման վերաբերյալ մի քանի հրահանգներ, որոնց գլխավոր նպատակը օտարերկրյա ընկերություններին բաց մրցակցային պայքարի միջոցով պատվերների ստացման հավասար հնարավորությունների տրամադրումն էր: Ապրանքների ազատ տեղաշարժի հաշվին ապահովվում է պետական և մունիցիպալ կարիքների համար մատակարարումների շուկայի բացությունը: Եվրոմիության անդամ պետություններում մրցույթների անցկացման և հանրային պայմանագրերի տեղաբաշխման բոլոր ազգային ընթացակարգերը համապատասխանեցված են Եվրոմիության դիրեկտիվներին:⁸⁴

Կախված մրցակցության աստիճանից, այդ դիրեկտիվներով սահմանվում են պատվերների տեղաբաշխման 3 տիպի ընթացակարգեր: Բաց ընթացակարգն ենթադրում է մրցույթներին մասնակցելու ցանկություն ունեցող բոլոր սուբյեկտների համար ազատ մուտքի ապահովում: Սահմանափակ ընթացակարգի էությունը կայանում է հավակնորդների նկատմամբ որակավորման պահանջների (ֆինանսական, տեխնիկական և այլն) սահմանման մեջ: Մրցույթին մասնակցության են հրավիրվում միայն նշված պահանջներին բավարարող ընկերությունները: Փակ ընթացակարգի շրջանակներում պատվիրատուները մատակարարներին ընտրում են բանակցությունների անցկացման արդյունքում, որի ընթացքում ձևավորվում են կնքվելիք պայմանագրերի պայմանները: Ենթադրվում է, որ նման պոտենցիալ մատակարարները պետք է լինեն մի քանիսը: Եվրոմիության օրենսդրությունը չի թույլատրում պայմանագրի կնքում մեկ հայտի դեպքում, բացառությամբ որոշ դեպքերի:⁸⁵

⁸⁴ Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

⁸⁵ Public Procurement in the European Union, Commission Communication, Brussels, March 11, 1998. http://www.eipa.nl/files/topics/Commission_20Communication_20on_20public_20procurement_20COM_98_143.pdf

Հատկանշական է, որ պետական կառավարման ազգային համակարգերի հիմնարար եվրոպական նորմերին համապատասխանության գնահատման համար օգտագործվում է ՍԻԳՄԱ (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe Countries) հատուկ համակարգը, որն ստեղծվել է ՏՀՀԿ և ԵՄ համատեղ նախաձեռնությամբ Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում կառավարման և պետական իշխանության համակարգերի կատարելագործմանն աջակցելու նպատակով:⁸⁶ Համակարգի բազային սկզբունքները ներառում են հանրային կառավարման 6 առանցքային ոլորտ. պետական ծառայություն, արտաքին աուդիտ, ֆինանսական վերահսկողություն, հանրային ծախսերի կառավարում, պետական կառավարման համակարգի գործունեության կոորդինացում և քաղաքականության մշակում, հանրային գնումների կառավարման համակարգ: Վերջինիս նկատմամբ հատուկ ուշադրությունը կապված է այն հանգամանքի հետ, որ դրանք կարևոր տեղ են զբաղեցնում եվրոպական երկրների պետական և մունիցիպալ կառավարման համակարգերում և էական ազդեցություն ունեն տնտեսության զարգացման գործում: Ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների միասնական շուկայի ստեղծումը հանդիսանում է եվրոպական ինտեգրացիայի գլխավոր գաղափարներից մեկը: Սակայն գործնականում ԵՄ անդամ մեկ պետության ընկերությունները, որոնք փորձում են պատվեր ստանալ ԵՄ անդամ այլ երկրներից, հաճախ բախվում են լուրջ դժվարությունների և սահմանափակումների հետ: ԵՄ ղեկավար մարմինները մշտական աշխատանքներ են տանում ազգային հովանավորչության դրսևորումների դեմ պայքարելու համար, այդ թվում հանրային գնումների ոլորտում:

Որոշակի հետաքրքրություն է ներկայացնում առանց ուղղակի բյուջետային ֆինանսավորման հասարակական կարիքների բավարարման եվրոպական փորձը: Նման պրակտիկան ներառում է պետա-

⁸⁶Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

կան պատվերների (որոնք, ըստ էության, ունեն միջպետական բնույթ) շրջանակներում խոշոր ենթակառուցվածքային նախագծերի իրականացման հետ կապված հարցերի դիտարկումը, որոշումների ընդունումը և աշխատանքների ֆինանսավորումը: Պետության և մասնավոր բիզնեսի շահերի արդյունավետ հաշվեկշռվածությունը, ֆինանսական համակարգի և քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների զարգացման բարձր աստիճանը կանխորոշում են նման պատվերների իրականացման համար բարենպաստ միջավայրի ձևավորումը: Նման նախագծի վառ օրինակ է հանդիսանում Լա Մանշի թունելի կառուցումը, որը պետության և մասնավոր բիզնեսի արդյունավետ համագործակցության արդյունք էր և իրականացվեց բաժնետիրական կապիտալի և վարկերի ներգրավման միջոցով:

Չնայած միասնական եվրոպական օրենսդրության ձևավորմանը, շատ երկրներում հանրային գնումների կարգավորման ազգային պրակտիկան պահպանում է իր առանձնահատկությունները: Պետական գնումների կազմակերպման ոլորտում մեծ փորձ ունի Մեծ Բրիտանիան, որտեղ գնումների գծով հատուկ մարմինը ստեղծվել է դեռևս 1833 թվականին: Ժամանակակից տեսքով գնումների համակարգը ձևավորվել է 1984 թվականին, երբ ընդունվեցին «Մրցութային գնումների ցուցումները»: 1990 թվականին Գանձապետարանին առընթեր ստեղծվեց «Գնումների կենտրոնական կազմակերպությունը», որպես հիմնական մեթոդական և վերահսկողական մարմին: Կառավարությունում գործում է նաև գնումների ռազմավարության բաժին: Յուրաքանչյուր նախարարությունում կա առանձին դեպարտամենտ, որն ապահովում է մյուս դեպարտամենտների ընդհանուր կարիքների բավարարումը: Սեփական առանձնահատուկ կարիքների բավարարման համար գնումները նրանք իրականացնում են ինքնուրույն կարգով: Ընթացիկ փոքր ծախսերի համար նրանց տրամադրվում են էլեկտրոնային վարկային քարտեր սահմանափակ գումարով: Գանձապետարանը ճյուղային նախարարություններին է պատվիրակում միջոցների տնօրինման իրավունքը, ընդ որում, տվյալ նախարարության կամ դեպարտամենտի գործունեությունը կոորդինացնող գանձապետարանի պաշտոնյայի հետ համաձայնեցվում է

առանձին ծախսերի իրականացումը: Գնումներն իրականացվում են առանձին դեպարտամենտների կողմից ինքնուրույն կարգով սեփական իրավասությունների սահմաններում: Գանձապետարանի ներկայացուցիչը, որն աշխատում է համապատասխան նախարարությունում կամ դեպարտամենտում (ֆինանսների տեսուչ), ապահովում է բյուջետային հատկացումների և իրականացվող ծախսերի համապատասխանությունը: Ընդ որում, յուրաքանչյուր պայմանագիր պետք է արժանանա նրա հավանությանը: Մեծ Բրիտանիայի պառլամենտը յուրաքանչյուր ֆինանսական տարում ընդունում է գնումների մասին ակտ: Գանձապետարանը հաստատում է ծախսերը և իրականացնում է ողջամիտ ղեկավարում «վճարված փողի դիմաց աղեկվատ արժեք (value for money)» սկզբունքով: Պետական պայմանագրերի գծով ծախսերի աուդիտն իրականացվում է Հաշվիչ պալատի կողմից, որը հաշվետվություններ է ներկայացնում Պառլամենտի համապատասխան հանձնաժողովին: Գանձապետարանը նաև ընդունում է պետական գնումների իրականացման ընթացակարգերը կանոնակարգող նորմատիվ իրավական ակտեր:⁸⁷

Հարկ է նշել, որ վերջին տարիներին ոչ միայն Մեծ Բրիտանիայում, այլ նաև շատ եվրոպական պետություններում նկատվում են պետական և մունիցիպալ պատվերների տեղաբաշխման գործընթացում ժամանակակից տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ակտիվ կիրառման միտումներ: Նման հնարավորությունների օգտագործման համար, ակնհայտորեն, անհրաժեշտ է համապատասխան իրավական բազայի ձևավորում: Օրինակ, Ավստրիայում իրականացվում է պետական պատվերի տեղաբաշխման բոլոր տեխնոլոգիական փուլերի ավտոմատացման ազգային ռազմավարություն: Գնումների մասին ամբողջ տեղեկատվությունը տեղադրվում է համապատասխան էլեկտրոնային տեղեկագրում և պոտենցիալ մատակարարները հնարավորություն ունեն մասնակցության մասին հայտերն ուղարկել էլեկտրոնային կարգով: Գործում է նաև փաստաթղթերի էլեկտրոնային կարգով ձևակերպման, դրանց գրանցման,

⁸⁷ Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

պայմանագրերի վճարման մեխանիզմ: Էլեկտրոնային կարգով է գործում ինֆորմացիոն-տեղեկատվական համակարգը, վարվում է մատակարարների ռեեստրը, հրապարակվում են պետական գնումների մասին իրավական ակտերը և մյուս անհրաժեշտ փաստաթղթերը:⁸⁸

Բավականաչափ առանձնահատուկ է պետական գնումների կազմակերպման համակարգը Գերմանիայում: Հանրային պատվերների տեղաբաշխման և իրականացման ամբողջ համակարգն ուղղված է բյուջետային ռեսուրսների ոչ նպատակային օգտագործման ոլորտում հնարավոր ռիսկերի առավելագույն նվազեցմանը: Հարկման բարձր մակարդակի պայմաններում հարկատուների կողմից մեծ ճնշում գոյություն ունի բյուջետային միջոցների անարդյունավետ օգտագործման նկատմամբ: Գործող կարգը հստակ կանոնակարգում է մրցույթների մասնակիցներին ներկայացվող պահանջները, բացառելով ոչ բարի համբավ, աշխատանքների բավականաչափ փորձ և համապատասխան որակավորում չունեցող հավակնորդների ներգրավումը հանրային պատվերների իրականացման գործընթացին: Հարկ է նշել, որ օրենսդրությունը հնարավորինս ուղղված է ոչ միայն բյուջետային ռիսկերի, այլ նաև պատվիրատուի մեղքով մրցույթների մասնակիցների վնասներ կրելու հավանականության նվազեցմանը: Գերմանիայում գործող իրավական բազան նախատեսում է պատվերների տեղաբաշխման մրցութային ընթացակարգերին նախապատրաստվելու և մասնակցելու համար մասնակիցների կողմից իրականացված ծախսերի փոխհատուցման հնարավորություն, եթե կապացուցվի, որ պատվիրատուի կողմից խախտումներ և սխալներ չկատարելու դեպքում այդ մասնակիցները հաղթող կճանաչվեն:⁸⁹

Պետական գնումների եվրոպական համակարգի բարեփոխումների բազային սկզբունքներից մեկը ժամանակակից փուլում հանդիսանում է ՄԱԿ-ի, Համաշխարհային բանկի, Առևտրի համաշխարհային

⁸⁸ Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

⁸⁹ Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511

կազմակերպության կողմից ընդունված գնումների մասին համապատասխան փաստաթղթերի հետ ազգային օրենսդրությունների ներդաշնակեցմանը: ՄԱԿ-ի համակարգում կենտրոնական մարմինը հանդիսանում է միջազգային առևտրի իրավունքների գծով հանձնաժողովը (Յունիստրալ), որը հիմնվել է 1966 թվականին միջազգային առևտրի իրավունքների ունիֆիկացիային նպաստելու համար: Դրա կազմի մեջ են մտնում 36 մասնակիցներ և այս մարմինն իր գործունեության ընթացքում նախապատրաստել է մի շարք իրավական փաստաթղթեր, որոնց զգալի մասը վերաբերում է պետական գնումների շուկային: Այդ մարմնի մոդելային օրենքը սահմանում է հիմնական պահանջները գնումների ընթացակարգերի նկատմամբ, ներառյալ մատակարարներին, գնումների մեթոդներին, փաստաթղթերի բովանդակությանը, որոշումների բողոքարկմանը և մյուս ասպեկտներին վերաբերող պահանջները: Շատ երկրներ օգտագործում են այդ մոդելային օրենքը պետական և մունիցիպալ գնումների ազգային-իրավական բազաների ձևավորման և կատարելագործման ժամանակ:⁹⁰

Որոշակի հետաքրքրություն է ներկայացնում Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացվող գնումների պրակտիկան, որի սկզբունքային առանձնահատկությունը մրցութային ընթացակարգերի և գնումների միասնական կանոնների կիրառումն է: Գնումների գործընթացը կանոնակարգող տիպային փաստաթղթերը հանդիսանում են պարտադիր և մրցույթների կազմակերպիչը իրավունք չունի ինչ-որ փոփոխություններ կատարելու: Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացվող գնումները բաժանվում են երեք հիմնական խմբի՝ ապրանքներ, աշխատանքներ և ծառայություններ, որն երաշխավորում է գնումների հետևյալ տեսակները.

- միջազգային մրցույթներ (գնումների առավել շատ օգտագործվող տեսակը),
- սահմանափակ միջազգային մրցույթներ,

⁹⁰ Везилов В. Системы информационного обеспечения государственных закупок в США и Евросоюзе. М.: ВИМИ, 2002г.стр. 65

- ազգային մրցույթներ (երբ մրցույթին կարող են մասնակցել միայն նախագծի իրականացման երկրի մատակարարները),

- ազատ առևտրի շրջանակներում ապրանքների գնումներ (պայմանագրի կնքման վերաբերյալ որոշումն ընդունվում է երեք և ավելի մատակարարների կողմից առաջարկված գների համեմատության հիման վրա),

- ուղղակի պայմանագրի կնքում, այսինքն՝ գնում մեկ աղբյուրից:

Առավել տարածված է միջազգային մրցույթների անցկացումը, որի վերաբերյալ տեղեկատվությունը հրապարակվում է բանկի պաշտոնական տեղեկագրում և տվյալ երկրի զանգվածային լրատվության միջոցներում: Առավել բարդ նախագծերի դեպքում կիրառվում են նախնական որակավորման ընթացակարգեր կամ հաղթողի որոշման համար անցկացվում է երկու փուլ: Ապրանքների և աշխատանքների գնման ժամանակ գլխավոր չափանիշը բոլոր տեխնիկական պահանջների բավարարման դեպքում հանդիսանում է գինը: Որոշակի առանձնահատկություններ գոյություն ունեն ծառայությունների գնման ժամանակ, որի դեպքում հիմնական չափանիշ են հանդես գալիս որակական բնութագրիչները, այլ ոչ թե գինը: Վերջնական արդյունքում, որոշիչ են դառնում որակական արժեքային չափանիշները կամ այլ կերպ ասած, որակյալ ծառայությունների ստացումը ոչ բարձր գների պայմաններում: Ծառայությունների ձեռք բերման ժամանակ օգտագործվում են ընթացակարգերի մի քանի տեսակներ, որոնցից պատվիրատուի տեսանկյունից առավել նախընտրելին հանդիսանում է ընտրությունն ըստ որակի և արժեքի: Վերջինիս էությունը կայանում է երկու փուլով հաղթողին որոշելու մեջ: Նախ՝ մասնակցության հայտ ներկայացրած մատակարարների ցանկից ընտրվում են ավելի լավ համբավ ունեցող մի քանի, որպես կանոն 5-7 կազմակերպություններ, որոնք անմիջականորեն մասնակցում են մրցույթին: Այս դեպքում հաղթելու չափանիշ է հանդիսանում հայտի պատրաստման որակը և ծառայության արժեքը:

Մի շարք դեպքերում օգտագործվում է ըստ որակի ընտրության ընթացակարգը: Այն կիրառվում է այն դեպքերում, երբ պահանջվում է գնել

ծառայություններ, կապված յուրահատուկ կամ փորձարարական բնույթի, ինչպես նաև բարդ կամ շատ նեղ մասնագիտացված աշխատանքների իրականացման հետ: Այս դեպքում պատվիրատուին դժվար է ճշգրիտ պահանջներ սահմանել աշխատանքների բնույթի և դրա իրականացման օպտիմալ ծախսերի վերաբերյալ: Նման ընթացակարգ կիրառվում է նաև այն աշխատանքների դեպքում, որոնց պոտենցիալ կատարողների շրջանակը խիստ նեղ է: Երբ խոսքը վերաբերում է որոշակիորեն պարզ, սերիական բնույթ ունեցող և հաճախակի իրականացվող աշխատանքներին, ապա պատվիրատուն հեշտությամբ և ճշգրտորեն կարող է որոշել սպասվող ծախսերի սահմանային չափը: Նման դեպքերում օգտագործվում է ֆիքսված բյուջեի պայմաններում ընտրության ընթացակարգը: Ոչ մեծ պատվերների իրականացման համար կատարողներ գտնելու ժամանակ, երբ բացակայում է մրցութային առաջարկների նախապատրաստման և գնահատման անհրաժեշտությունը, ընտրությունը կատարվում է ըստ որակավորման: Բացառիկ դեպքերում է համաշխարհային բանկի կողմից կիրառվում կատարողների արտամրցութային ընտրություն, որն իրականացվում է նախկինում իրականացված աշխատանքների շարունակման, կամ էլ արտակարգ իրավիճակներում կամ մրցակցության բացակայության դեպքում: Հատկանշական է, որ Համաշխարհային բանկն, ինչպես նաև շատ միջազգային կազմակերպություններ, ունեն անբարեխիղճ մատակարարների տվյալների բազա, որում ընդգրկվողները լիովին բացառվում են մրցույթներին մասնակցելուց:

Կառավարական գնումների կարգավորման հարցերին զգալի ուշադրություն է հատկացվում Առևտրի համաշխարհային կազմակերպության գործունեության շրջանակներում: Վերջինիս կողմից ընդունված փաստաթղթերից է Կառավարական գնումների մասին համաձայնագիրը, որն ստորագրվել է 1994 թվականի ապրիլի 15-ին Մարոկկոյում և ուժի մեջ մտել 1996 թվականից: Այն ուղղված է միջազգային առևտրի ազատականացմանը և կառավարական գնումների ոլորտում ապրանքների և ծառայությունների օտարերկրյա մատակարարների նկատմամբ

խտրականության բացառմանը: Որով սահմանվում է, որ դրան միացած երկրները պարտավոր են ապահովել մյուս երկրների ապրանքների, ծառայությունների մատակարարների համար կառավարական գնումների շուկա մուտքի այնպիսի իրավական ռեժիմ, որը ոչ պակաս բարենպաստ կլինի ազգային ապրանքների, ծառայությունների և մատակարարների համար նախատեսվածից:⁹¹

Մրցույթների անցկացման ժամանակ մատակարարների համար նախատեսվում են ընթացակարգերի 3 ձևեր. բաց, ընտրական և սահմանափակ: Բաց մրցույթները հանդիսանում են առավել նախընտրելի ձև մատակարարների ընտրության համար: Ընտրական և սահմանափակ մրցույթների շրջանակներում ընթացակարգերը կարող են կիրառվել համաձայնագրով սահմանված որոշակի պայմանների դեպքում:

Համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամը լուրջ հիմնախնդիրներ ստեղծեց նաև պետական գնումների համակարգի համար: Եվրամիության կողմից այդ ուղղությամբ որպես լուծում դիտարկվում է կայուն զարգացման նպատակով պետական գնումների իրականացումն ինչպես հասարակական կարիքների բավարարման գծով ընթացիկ ծախսերի, այնպես էլ երկարաժամկետ ներդրումային նախագծերի իրականացման ոլորտներում: Նոր կոնցեպցիայով գնումների որակի բարձրացման գործում էական դեր է վերապահվում խթանող բնույթի միջոցառումներին՝ պետական պատվիրատուների կողմից երեք բազային սկզբունքների պահպանման համար՝ խնայողականություն, էկոլոգիականությունը և սոցիալական օգտակարություն:

Ամփոփելով վերը նշվածը, կարող ենք անել հետևյալ հետևությունները: Միջազգային պրակտիկայում պետական գնումների համակարգի զարգացման հիմնական ուղղություններ են հանդիսանում, առաջին, գնումների ազգային շուկաների առավելագույն ազատականացումն այլ երկրների մատակարարների համար և դրանով պայմանավորված մրցութային ընթացակարգերի ունիֆիկացիան և ստանդարտացումը:

⁹¹ Везилов В. Системы информационного обеспечения государственных закупок в США и Евросоюзе. М.: ВИМИ, 2002г.стр 68

Երկրորդ, ավելի շատ ուշադրություն է դարձվում պետական գնումների իրականացման ժամանակ բնապահպանական գործոնին: Երրորդ, պետական ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը ներկայումս ունի համաշխարհային միտում, որը դրսևորվում է բյուջեի ծախսային մասի օպտիմալացման, պետության կողմից ավանդաբար իրականացված որոշ գործառնություններից հրաժարմամբ և դրանք մասնավոր բիզնեսին փոխանցմամբ: Բնականաբար, միջազգային առաջադեմ փորձի ներդրումը Հայաստանի Հանրապետությունում կարող է էականորեն նպաստել իրականացվող պետական գնումների արդյունավետության բարձրացմանը և բյուջետային միջոցների ռացիոնալ կառավարմանը: Միևնույն ժամանակ, ներկայումս տվյալ ոլորտում գոյություն ունեցող հիմնախնդիրների բազմազանությունը պահանջում է դրանց լուծման հստակ ռազմավարության մշակում, որի գլխավոր նպատակը կհանդիսանա պետական գնումների համակարգի կատարելագործումը և շարունակական զարգացումը՝ հիմնված միջազգային առաջադեմ փորձի վրա:

4.2 Պետական գնումների համակարգի արդյունավետության գնահատման մոտեցումները և կատարելագործման ուղղությունները

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսագիտական գրականության մեջ «էֆեկտիվություն» հասկացությունն օգտագործվում է երկու հայեցակարգային նշանակությամբ: Առաջինը դա արդյունքավետությունն է (effectiveness), որը բնութագրում է պլանավորված արդյունքի ձեռք բերման աստիճանը: Երկրորդ նշանակությունը գնահատում է թողարկվող մեկ միավոր արտադրանքի կամ ծառայության համար կատարվող ծախսերի մինիմալացման, այսինքն՝ էֆեկտիվությունն (efficiency) օգտագործվում է խնայողականության իմաստով: Իր հերթին, պետական կարիքների բավարարումը, որպես պետության տնտեսական գործունեության մի մաս, գնահատվում է ձեռք բերված արդյունքներով (outcome) և դրանց ծավալի ցուցանիշներով (output): Պետության այս կամ այն տնտեսական գործունեության գնահատականը կարելի է համարել պետության կողմից հասարակությանն ապրանքների և ծառայությունների տրամադրումից ստացող արդյունքները: Որոշակիորեն այլ տնտեսական իմաստ ունի «output» հասկացությունը, որը բնութագրում է թողարկվող ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների ծավալը: Այսինքն, արդյունքների (outcome) ձեռքբերումը հանդիսանում է պետության տնտեսական գործունեության նպատակ, իսկ թողարկումը (output) հանդես է գալիս որպես դրա ձեռք բերման միջոց կամ գործիք:⁹² Մասնավորապես, երկրի պաշտպանական պահանջարկների բավարարումն, ընդունված ռազմական ծրագրերի շրջանակներում, հանդիսանում է պետական պաշտպանական պատվերի իրականացման նպատակ, իսկ ռազմական տեխնիկայի և սպառագիծությունների գծով գնումները հանդես են գալիս որպես դրա ձեռքբերման գործիք:

⁹² Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики, М.: Дело, 2004, стр. 419.

Այսպիսով, պետական գնումների ոլորտում պլանավորված և ստացված արդյունքների համապատասխանությունը պետության տնտեսական գործունեության նպատակներին պետք է դիտարկել որպես պետական գնումների էֆեկտիվություն արդյունքավետության իմաստով, իսկ ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների պետական գնումների պլանների կատարման ուղղությամբ գործունեության օպտիմալացումը՝ դրա խնայողականության իմաստով:

Ներկայացված մեթոդաբանական մոտեցման տեսանկյունից տնտեսական համակարգի էֆեկտիվության տակ հասկացվում է տնտեսական համակարգի արդյունքավետությունը, արտահայտված վերջնական արդյունքների հարաբերությամբ ծախսված ռեսուրսներին:⁹³ Հետևաբար, պետական գնումների տնտեսական էֆեկտիվությունն անհրաժեշտ է դիտարկել որպես այդ համակարգի բոլոր ինստիտուտների և մեխանիզմների փոխգործակցության արդյունքում ձևավորված էֆեկտիվության ինտեգրալ ցուցանիշ: Դրա հիմքում ընկած է հասարակության տրամադրության տակ գտնվող բոլոր ռեսուրսների օպտիմալ բաշխումը հանրային պահանջմունքների մաքսիմալ բավարարման համար, այսինքն՝ պետական գնումների էֆեկտիվությունը հանդես է գալիս որպես «պետության էֆեկտիվություն» լայն և բազմաբովանդակ հասկացության կարևորագույն ցուցանիշներից մեկը: Պետական գնումների համակարգի էֆեկտիվությունը պետք է դիտարկել որպես համալիր հասկացություն, որն իր մեջ ներառում է առաջին, արդյունավետությունը, որպես հանրային ծախսերի և դրանց օգնությամբ ստացված արդյունքների համապատասխանություն, երկրորդ, պետական պատվերների տեղաբաշխման և իրականացման գործընթացի տարբեր փուլերում գնումային գործունեության խնայողականություն, և երրորդ, համակարգի արտաքին էֆեկտիվություն՝ որպես պետական գնումներից մուլտիպլիկատորի էֆեկտի արդյունք: Ակնհայտ է, որ պետական գնումների արդյունավետությունը, խնայողականությունը և արտաքին էֆեկտիվությունը սերտորեն կապված են միմյանց հետ և արտացոլում են հանրային

⁹³ Экономический словарь. Под ред. А.И. Архипова, М.: Проспект, 2001, стр. 597

ծախսերի էֆեկտիվության տարբեր ասպեկտները:

Պետական գնումների համակարգի էֆեկտիվության գնահատման նման մեթոդոլոգիան ենթադրում է ցուցանիշների և մոտեցումների մի ամբողջ համալիրի օգտագործում, որը հնարավորություն կտա ստանալ գնումների էֆեկտիվության գնահատականն ինչպես մակրոմակարդակում, այնպես էլ պետական պատվերների տեղաբաշխման և իրականացման տարբեր փուլերում:

Ներկայումս, ինչպես մեթոդաբանական, այնպես էլ մեթոդական տեսանկյունից բավարար չափով ուսումնասիրված չեն պետական գնումների համակարգի գնահատման մի շարք հարցեր, կապված պետական գնումների համակարգի համալիր գնահատումն ապահովող մոտեցումների մշակման և կիրառման հետ: Առավել ուշագրավ է պետական ծախսերի և դրանց արդյունքների գնահատման հիմնախնդիրը: Ակնհայտ է, որ էֆեկտիվության գնահատումն ենթադրում է ծախսերի և արդյունավետության, ծախսերի և օգուտների վերլուծության համապատասխան մեթոդների կիրառում:⁹⁴ Միջազգային պրակտիկայում պետական և մունիցիպալ գնումների էֆեկտիվության գնահատման ժամանակ օգտագործվում են այնպիսի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են գնումների առավել շահավետ պայմանների ապահովումը, գնումների թափանցիկության սկզբունքների պահպանումը, հուսալի և որակավորված մատակարարի ընտրությունը, սպառողների պահանջմունքներին ապրանքների ու ծառայությունների համապատասխանությունն, ինչպես նաև գնումների գործընթացով հետապնդվող տնտեսական, սոցիալական և բնապահպանական նպատակների ձեռք բերումը:⁹⁵

Պետք է նշել, որ ՀՀ-ում բացակայում են պետական գնումների գնահատման միասնական մեթոդաբանություն և համապատասխան մեխանիզմներ, պարզապես սահմանված են մի քանի պայմաններ, որոնք պետք է ապահովվեն պետական գնումների ժամանակ: Մասնավորապես.

⁹⁴ Якобсон Л. Эффективность государственных закупок. Конкурсныеторги, 2000-2001 гг. № 12.

⁹⁵ Arrowsmith S., Linarelli J. and Wallace D. Jr. Regulating Public Procurement. National and International Perspectives: Kluwer Law International, 2000. p. 223

- գնումների համար ծախսվող բյուջետային միջոցների առավելագույն էֆեկտիվության ապահովումը,
- պետական պատվերների համար շուկայի բոլոր մասնակիցների համար մուտքի երաշխավորումը,
- գնումների միասնական կանոնների և ընթացակարգերի սահմանումը,
- գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը:

Ընդհանուր առմամբ, պետական գնումների համակարգի գնահատման համար կիրառվում են երկու հիմնական մոտեցումներ՝ պետական գնումների մոնետար էֆեկտիվության հաշվարկը և պետական պատվերների տեղաբաշխման ինդիկատիվ էֆեկտիվության գնահատականը: Մոնետար գնահատման մեթոդիկայի առավելությունը կայանում է նրանում, որ օգտագործվում են պատվիրատուի համար հասանելի տվյալներ և հիմնականում շեշտը դրվում է ծախսերի կրճատման և համեմատական էֆեկտիվության չափորոշիչների հաշվարկի, ինչպես նաև առանձին ցուցանիշների վրա: Պետական պատվերների տեղաբաշխման ընթացակարգերի իրականացման արդյունքում բյուջետային միջոցների ծախսի կրճատման ցուցանիշները բնութագրում են պետական կարիքների համար կատարվող գնումներին հատկացվող բյուջետային միջոցների խնայումը և անուղակիորեն արտացոլում են պետական գնումների էֆեկտիվությունը: Պետական պատվերների տեղաբաշխման համար անցկացվող մրցույթների էֆեկտիվության գնահատման համար կիրառվում են երկու հիմնական ցուցանիշներ՝ բյուջետային ծախսերի հարաբերական և բացարձակ կրճատման, ինչպես նաև դրանց համեմատական էֆեկտիվության ցուցանիշները: Վերջիններիս միջոցով հնարավորություն է ստեղծվում գնահատել և ընդհանուր պատկերացում կազմել պետական գնումների համակարգի արդյունավետության մասին: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ դրանցից որոշները գործնականում հնարավոր չէ հաշվարկել համապատասխան վիճակագրական տվյալների բացակայության պատճառով:

Պետական գնումների համակարգի ազդեցությունը երկրի տնտեսության վրա կարելի է գնահատել պետական պատվերների տեղաբաշխումից և իրականացումից ստացվող մուլտիպլիկատիվ էֆեկտի (Էմ) միջոցով: Այստեղ պետք է առանձնացնել երեք հիմնական չափորոշիչներ. միջոյուղային մակարդակով էֆեկտիվություն (Մճ), միջոցգիծնալ մակարդակով էֆեկտիվություն (Մռ) և ներմուծման փոխարինման հաշվին էֆեկտիվություն (Էնփ): Այսպիսով,

$$\text{Էմ} = \text{Մճ} + \text{Մռ} + \text{Էնփ}$$

Այլ կերպ ասած, պետական պատվերների տեղադրումը և համապատասխան գնումների իրականացումը շղթայական կերպով նպաստում է այլ ոլորտներում տնտեսական գործընթացների աշխուժացմանը և, վերջին հաշվով, տնտեսական աճի ապահովմանը: Բացի այդ, պետական պատվերը կարող է դառնալ ներմուծման փոխարինման արդյունավետ գործիք: Մասնավորապես, դա տեղի է ունենում հայրենական արտադրության խթանման և տեղական արտադրության կողմից ուղղակի գնումների իրականացման միջոցով:

Այսպիսով, լիարժեք պաշտոնական վիճակագրության բացակայությունը պետական գնումների վերաբերյալ հնարավորություն չի տալիս ամբողջական գնահատական տալ տվյալ համակարգի գործունեությանը, այլ կարող ենք խոսել ընդամենը բյուջետային միջոցների օգտագործման մոտավոր գնահատականի մասին: Ինչ վերաբերում է պետական գնումների համակարգի արտաքին էֆեկտի և արդյունավետության գնահատմանը, ապա դրա ազդեցությունը տնտեսության վրա բավարար չափով ուսումնասիրված և գնահատված չէ: Ակնհայտ է, որ պետական գնումների համակարգի օպտիմալացումից տնտեսական էֆեկտը կարող է արտահայտվել ինչպես բյուջետային միջոցների ուղղակի խնայողությամբ, այնպես էլ անուղղակի էֆեկտներով, մասնավորապես, փոքր բիզնեսի աջակցությամբ: Այդ ամենը ենթադրում է պետական գնումների համակարգի՝ որպես տնտեսության կարգավորման ինստիտուտի համալիր գնահատում, որն ենթադրում է ինստիտուցիոնալ մոտեցման կիրառում: Հետևաբար, պետական գնումների համակարգի

զարգացումը պետք է ուղղված լինի ոչ միայն բյուջետային միջոցների ռացիոնալ կառավարման նպատակով գնումների ընթացակարգերի կատարելագործմանը, այլ նաև դրա նպատակաուղղմանը մի կողմից՝ պետական և հասարակական կարիքների լիարժեք բավարարմանը, իսկ մյուս կողմից՝ տնտեսության վրա արդյունավետ ներգործության իրագործմանը և տարբեր ճյուղերի ու ոլորտների զարգացման խթանմանը:

Բյուջետային միջոցների ռացիոնալ կառավարման խնդիրները, պայմանավորված ֆինանսական սահմանափակ ռեսուրսների պայմաններում դրանց արդյունավետ օգտագործման հրամայականով, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում ձեռք են բերել մեծ կարևորություն: Դա, ի թիվս այլ խնդիրների լուծման, ակնհայտորեն, ենթադրում է նաև պետական գնումների համակարգի կատարելագործում, քանի որ բյուջետային միջոցների զգալի մասը վերաբաշխվում է գնումների համակարգի միջոցով:

Ընդհանուր առմամբ, միջազգային պրակտիկայում տարբերակվում են գնումների կազմակերպման և իրականացման կենտրոնացված և ապակենտրոնացված մոդելներ: Ապակենտրոնացված մոդելի դեպքում յուրաքանչյուր նախարարություն սեփական կարիքների բավարարման համար գնումներն իրականացնում է ինքնուրույն կերպով: Այդ նպատակով նրա կառուցվածքում ստեղծվում են մասնագիտացված բաժիններ կամ համանման գործառույթով օժտված այլ ստորաբաժանումներ: Կենտրոնացված մոդելը նախատեսում է գնումների գործընթացի կազմակերպմամբ և իրականացմամբ զբաղվող հատուկ կառույցի ստեղծում, որը տարբեր մարմիններից ընդունում է գնումային հայտերը: Երկու մոդելներն էլ ունեն իրենց առավելությունները և թերությունները: Ապակենտրոնացված մոդելն առավել ճկուն է, սակայն առավել ծախսատար: Իր հերթին, կենտրոնացված մոդելը խոշորածավալ գնումների հաշվին ապահովում է առավել ցածր գներ, սակայն ավելի քիչ շարժունակ է և միշտ չէ, որ հաշվի է առնում անհրաժեշտ ապրանքների և ծառայությունների ձեռք բերման հայտերում ընդգրկված առանձնահատկությունները:

Առավել արդյունավետ է հանդիսանում այդ երկու մոդելների կոմբինացումն, երբ գնումային գործունեության (իրավական բազայի ձևավորում, պլանավորում, վերահսկողություն և կոորդինացում) ընդհանուր ղեկավարումն իրականացվում է ֆինանսների կամ էկոնոմիկայի նախարարության կողմից, մասնավորապես, բյուջեի ձևավորման ճանապարհով, իսկ կոնկրետ գնումներն իրականացվում են մասնագիտացված գնումային կառույցների կողմից: Նշված խնդրի լուծումը երկրներում իրականացվում է տարբեր կառույցների կողմից (տես աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2

Տարբեր երկրներում պետական գնումների մասնագիտացված կառույցները⁹⁶

Երկիր	Պետական գնումների համար պատասխանատու կառույց
Մոլդովա	Կառավարությանն առընթեր նյութական ռեսուրսների, պետական գնումների և հումանիտար օգնության գործակալություն
Ղազախստան	Պետական գնումների և նյութական ռեսուրսների գործակալություն
Ուկրաինա	Կառավարությանն առընթեր մրցութային կոմիտե
Ռուսաստան	Դաշնային հակամենաշնորհային ծառայություն
Ավստրալիա	Արտաքին գործերի և առևտրի նախարարություն, Գնումների և շինարարության խորհուրդ
ԱՄՆ	Դաշնային գնումային քաղաքականության վարչություն
Գերմանիա	Էկոնոմիկայի նախարարություն
Շվեդիա	Պետական գնումների ազգային դեպարտամենտ
Ֆրանսիա	Պետական գնումների դեպարտամենտ

Հայաստանի Հանրապետությունում ներկայումս պետական պատ-

⁹⁶ Везилов В. Системы информационного обеспечения государственных закупок в США и Евросоюзе. М.: ВИМИ, 2002г.стр. 70, Становление рыночной системы государственных закупок в России. Под ред. В. Смирнова. Казань: БизнесИнфоСервис, 2000г. стр.109, Смотрицкая И. Экономика государственных закупок. М.:ИЭ РАН, 2009г.стр. 182

վերների տեղաբաշխման տարբեր փուլերն ունեն օրենսդրական կարգավորման, ինստիտուցիոնալ և մեթոդական ապահովվածության տարբեր աստիճաններ: Գործող օրենսդրությունը չի ապահովում պետական պատվերների տեղաբաշխման ամբողջ ցիկլի կարգավորման մոտեցումների միասնականություն: Այսպես, պետական պատվերների ձևավորման փուլում գործում է բյուջետային օրենսդրությունը, որը հիմնականում կողմնորոշված է բյուջետային միջոցների արդյունավետ և նպատակային օգտագործման ապահովմանը, սակայն դեռևս սահմանված չեն պետական կարիքների ծավալային և որակական ցուցանիշների որոշման կարգն ու չափանիշները, ապահովված չէ բյուջետային գործընթացի և պետական գնումների պլանավորման փոխկապվածությունը: Արդյունքում, բացակայում են բյուջետային հատկացումների և, մի կողմից, տրամադրվող պետական ծառայությունների որակական ու ծավալային ցուցանիշների, իսկ մյուս կողմից՝ պետական պայմանագրերի չափանիշների, դրանց արդյունքների միջև կապերը: Բացի այդ, ամբողջությամբ չի օգտագործվում պետական պատվերի ներդրումային ներուժը: Տնտեսության իրական հատվածը շատ հաճախ չի տիրապետում ամբողջական և լիարժեք տեղեկատվության պետական կարիքների բավարարման համար պլանավորվող ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների վերաբերյալ: Չի օգտագործվում նաև պետական պատվերի ինովացիոն ներուժը, որն էականորեն բացասաբար է ազդում տնտեսության արդիականացման վրա: Օրենսդրությամբ նախատեսված որակի ապահովման մեխանիզմները հիմնականում ուղղված են մատակարարների նկատմամբ սանկցիաների կիրառմանը, որի արդյունքում պետական պատվերների կատարումը վտանգվում է:

Ակնհայտ է, որ ցանկացած ուղղությամբ բարեփոխումների իրականացման գլխավոր հարցը վերջնական արդյունքն է: Դա վերաբերում է նաև պետական գնումների համակարգին: Չնայած այն հանգամանքին, որ վերջին տարիներին ՀՀ-ում պետական գնումների համակարգի բարեփոխումների հիմքում դրվել են շուկայական տնտեսավարման

սկզբունքները և պետական պատվերների մշակման ու տեղաբաշխման ազատական մոտեցումները, այդուհանդերձ, ռազմավարության և մարտավարության հստակ մշակված մոտեցումների բացակայությունը, պետության տնտեսական դերի ոչ արդյունավետ օգտագործումը և որպես հետևանք, բարեփոխումների գործընթացի նկատմամբ համալիր մոտեցման բացակայությունը հանգեցրել են նրան, որ ներկայումս գնումների համակարգն աչքի է ընկնում կոռումպացվածության բարձր մակարդակով: Այս հանգամանքը պահանջում է կոռուպցիոն ռիսկերի ճակատային զսպում և բյուջետային ռեսուրսների առավել արդյունավետ և խնայողական օգտագործում: Դա, ի թիվս այլ խնդիրների, ենթադրում է նաև պետական գնումների համակարգի բարեփոխում, որը հիմնված կլինի պետական կարիքների բավարարման գործընթացին համալիր մոտեցման, պետական գնումների համակարգում որակական փոփոխությունների իրականացման և ինստիտուցիոնալ միջավայրի բարեփոխման վրա:

Փորձը ցույց է տալիս, որ պետական գնումների ոլորտում գոյություն ունեցող հիմնախնդիրներն առավել արդյունավետ կերպով լուծվում են ազգային պայմանագրային համակարգերի ստեղծման շրջանակներում, որոնց բնութագրական են հետևյալները.

- պետական կարիքների ապահովման նպատակով պլանավորման լայն մեթոդիկայի կիրառումը,
- շուկայի վերլուծությունը և ընթացիկ շուկայական կոնյունկտուրայի մշտադիտարկումը,
- տիպային պայմանագրերի գրադարանի ստեղծումը,
- պայմանագրերի կատարման վերահսկողության մեխանիզմների ներդրումը,
- պետական պայմանագրերի կատարման արդյունքների գնահատման և ընդունման ընթացակարգերի սահմանումը,
- պետական կարիքների ապահովման արդյունավետության վերլուծությունը և գնահատումը,
- պայմանագրային գործընթացների առավելագույն թափանցի-

կույթյան և դրանց արդյունքների հրապարակայնության ապահովումը,

- պայմանագրային համակարգերի կառավարման տեղեկատվական ռեսուրսների զարգացումը:

Աղյուսակ 3

Պայմանագրային համակարգերի գործառույթները տարբեր երկրներում ⁹⁷

	ԱՄՆ	Մեծ Բրիտանիա	Ֆրանսիա	Կանադա	Նորվեգիա	Ավստրալիա	Սինգապուր	Նոր Զելանդիա	Սաուդյան Արաբիա	Թայլան
Պետական կարիքների ապահովման պլանավորում	+	+	+	+	-	+	+	+	-	+
Տիպային պայմանագրերի գրադարան	+	+	+	+	-	+	-	+	-	-
Պետական պայմանագրերի կատարման կանոնակարգում և մեթոդական ապահովում	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
Ռիսկերի գնահատում և կառավարում	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Պայմանագրերի կատարման վերահսկողություն	+	+	+	+	-	+	+	+/-	+	+
Պայմանագրերի արդյունքների գնահատում	+	+	+	+	-	-	+	-	+	+

Բոլոր երկրներում գործնականում կիրառվում են պետական կա-

⁹⁷ Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука. 2002г.стр 752

րիքների ապահովման գործընթացի կառավարման տարրեր: Մասնավորապես, ԱՄՆ-ում և Մեծ Բրիտանիայում, ձևավորված են և գործում են ազգային պայմանագրային համակարգեր, որոնք իրենց մեջ են ներառում պատվերների «պլանավորում-տեղաբաշխում-կատարում» ամբողջ ցիկլի կառավարումը: Եվրամիության երկրներում գործում են պետական պատվերների տեղաբաշխման կանոնակարգված ընթացակարգեր, որոնք պարտադիր են բոլոր երկրների համար:

Պետական գնումների համակարգի զարգացման իրավական բազայի կատարելագործման հիմնական նպատակը պետք է լինի պետական գնումների թափանցիկ և արդյունավետ համակարգի ձևավորումը, որը կնախատեսի.

- պետական և մունիցիպալ գնումների պլանավորում,
 - գնումների կազմակերպման միասնական տեխնոլոգիական ցիկլի ապահովում,
 - գնումների տարբեր տեսակների առանձնահատկությունների հաշվի առնում,
 - տնտեսության ինովացիան զարգացման խթանում:
- Իրավական կարգավորման առարկա պետք է հանդիսանան գնումային գործընթացի միմյանց հետ փոխկապակցված բոլոր փուլերը, որոնք իրենց մեջ կներառեն.
- պետական և մունիցիպալ կարիքների բավարարման ծրագրերի մշակումը,
 - ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների գնումների պատվերների տեղաբաշխումը,
 - պետական պայմանագրերի կնքումը, կատարումը և դադարեցումը,
 - պայմանագրի կատարման արդյունքների համալիր վերլուծությունը,
 - գնումների ոլորտում սահմանված կանոնների պահպանման նկատմամբ վերահսկողությունը,
 - սահմանված պահանջների խախտման համար պատասխա-

նատվության մեխանիզմների սահմանումը,

- պետական և մունիցիպալ գնումների տեղեկատվական բացության ապահովումը:

Պետական գնումների իրականացման գործընթացը կանոնակարգող օրենսդրական դաշտի բարեփոխումների հիմնական նպատակը պետք է լինի բյուջետային միջոցների նվազագույն ծախսերով պետական կարիքների արդյունավետ (որակյալ, լրիվ և ժամանակին) բավարարումը: Այդ նպատակի ձեռք բերման համար գնումների համակարգի զարգացման հիմնական խնդիրներն են.

- պետական կարիքների որակյալ և ժամանակին բավարարումը,
- պետական և մունիցիպալ պատվերների պլանավորման գործընթացի կատարելագործումը,
- պետական և մունիցիպալ պատվերների՝ որպես շուկայի զարգացումը խթանող գործիքի դերի բարձրացումը,
- պատվերների տեղաբաշխման գործընթացին բարեխիղճ մատակարարների մասնակցության հնարավորության ապահովումը,
- ինովացիոն ապրանքների գնումների ծավալի ավելացումը,
- տեղեկատվական բացության ապահովումը,
- գործարքի մասնակիցների իրավունքների պաշտպանությունը և պատասխանատվության մեխանիզմների սահմանումը:

Չնայած ներկայումս օրենսդրական կարգավորման ոլորտում արձանագրված դրական առաջընթացին, այդուհանդերձ, դեռևս գոյություն ունեն մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնք զգալիորեն նվազեցնում են պետական գնումների համակարգի գործունեության արդյունավետությունը: Մասնավորապես.

- գնումների արդյունավետությունը գնահատվում է ոչ թե ձեռք բերված արդյունքով, այլ կանոնակարգային ընթացակարգերի ֆորմալ պահպանմամբ,
- ունիվերսալ ընթացակարգերի կիրառումը, որոնք երբեմն հաշվի չեն առնում գնումների տարբեր տեսակների առանձնահատկությունները,

- պատվերների տեղաբաշխման գործընթացին ոչ բարեխիղճ մասնակիցների ներգրավման հնարավորությունը:

Պետական գնումների առումով հիմնական խնդիրների մեկն այն է, որ ոչ հստակ ձևակերպված սկզբունքների արդյունքում նվազում է ընդհանուր այդ գործունեության արդյունավետությունը: Որպես հիմնական թերություններ կարելի է նշել նաև պատվիրատուի անպաշտպանվածությունը ոչ բարեխիղճ մատակարարներից, գնահատման ցուցանիշների սահմանափակությունը և պետական ու մունիցիպալ կարիքների բավարարման արդյունավետության գնահատման բացակայությունը: Կանոնակարգային նորմերի պահպանումը պետական կարիքների բավարարման արդյունքների վերահսկողության լիակատար բացակայության պայմաններում դառնում է վերահսկողության և գնահատման միակ առարկան: Դրանից ելնելով, պատվիրատուն առավել շահագրգռված է լինում ոչ թե պետական խնդիրների լուծման արդյունավետության ապահովման, այլ ֆորմալ պահանջների կատարման համար:

Ընդհանուր առմամբ, պետական գնումների համակարգի զարգացման իրավական մեխանիզմների կատարելագործումը պետք է ուղղված լինի գնումների ամբողջական գործընթացի կարգավորմանը, տվյալ գործընթացի արդյունավետության ապահովմանը և պատվիրատուների իրավասությունների հստակեցմանը: Մասնավորապես.

- գնումների գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում ռիսկերի և արդյունավետության վերլուծության, մշտադիտարկման և գնումային ընթացակարգերի պահպանման նկատմամբ վերահսկողության իրականացում,

- գնումների ծավալի, օբյեկտի և միջոցի հիմնավորում,
- ապրանքների ընդունելի գների միջակայքի հիմնավորում,
- նախորդ տարիներին կնքված պայմանագրերի վերլուծության կատարում,

- արտադրանքի որակի վերաբերյալ փաստաթղթային հաստատում,

- ապրանքների առանձին տեսակների գնումների ժամանակ

որակավորման և համբավի հետ կապված պահանջների սահմանում,

- գնումների պայմանների գնահատում և արտադրանքի փորձաքննության իրականացում,

- պատվերների տեղաբաշխման եղանակների հիմնավորված ընտրության ապահովում,

- գնման ենթակա ապրանքների որակի վերաբերյալ պահանջների սահմանում:

Գնումների ոլորտում բյուջետային միջոցների ռացիոնալ օգտագործման ապահովումը պետք է ուղղված լինի գնումային գործընթացի մասնակիցների անբարեխիղճ վարքագծի հետ կապված ռիսկերի նվազեցմանը: Խիստ կարևոր է նաև գնումային գործունեության մասնակիցների պատասխանատվության հստակ սահմանումը, որի գլխավոր նպատակը պետք է լինի պետական պատվերների պատշաճ և լիարժեք կատարման ապահովումը: Անհրաժեշտ է նաև, որ գնումների գործընթացը կանոնակարգող իրավական դաշտը նպաստի բարեխիղճ և բարձր որակավորում ունեցող մատակարարների ներգրավման միջոցով գնումների շուկայի զարգացմանն, ինչն ենթադրում է նման մատակարարներին ընտրելու հնարավորություն տվող չափորոշիչների սահմանում և կիրառում:

Ընդհանուր առմամբ, գնումային գործընթացի կատարելագործման տեսանկյունից պետք է կարևորել պետական պատվերների տեղաբաշխման ընթացակարգերի տարբերակումն, ելնելով գնումների տեսակներից, պայմանագրի առարկայի և ձեռք բերվելիք բարիքների առանձնահատկություններից: Այս տեսանկյունից, նպատակահարմար է առանձնացնել գնումների տեսակների հետևյալ հիմնական խմբերը.

- պարզ և ստանդարտ-համադրելի ապրանքներ, ծառայություններ և աշխատանքներ,

- տեխնիկապես բարդ արտադրանք, դեղորայքի ձեռք բերում,

- շինարարական կապալ, կապիտալ շինարարություն, նախագծա-հաշվարկային աշխատանքներ,

- գիտահետազոտական, փորձա-կոնստրուկտորական և տեխ-

նույնգիական աշխատանքներ,

- գրականության և արվեստի աշխատանքների հրատարակում, մտավոր սեփականության օբյեկտներ:

Առաջին խմբում ընդգրկված ապրանքների ու ծառայությունների տեխնիական բնութագրերն ունեն մեկ կամ մի քանի առանցքային չափանիշներ, որոնք որոշում են դրանց սպառողական հատկանիշները: Այդ բարիքների ձեռք բերումը կապված չէ բարձր ռիսկերի հետ, Հետևաբար, նման գնումների համար առավել նախընտրելի են պարզ ձևերը, որի միակ չափանիշը կլինի գինը:

Երկրորդ խմբում ընդգրկված ապրանքների և ծառայությունների գնումներն ենթադրում են արտադրանքի որակի պարտադիր փորձաքննություն և բարձր որակավորում ունեցող մատակարար: Նման գնումների համար պարտադիր պետք է լինի որակի փաստաթղթային հավաստումը: Առաջարկների քննարկման ժամանակ պետք է հաշվի առնվեն արտադրանքի որակի և մատակարարի որակավորման չափանիշները, իսկ գնային գործոնի տեսակարար կշիռը չպետք է գերազանցի 50-55 տոկոսը: Գնումների այս տեսակի համար անհրաժեշտ է ընդլայնել պատվերների տեղաբաշխման կիրառվող ձևերը, ներառելով բազմափուլ մրցույթների անցկացումը՝ միաժամանակ բացառելով աճուրդի կիրառումը:

Երրորդ խմբում ընդգրկված աշխատանքներն ու ծառայություններն ունեն էական առանձնահատկություններ պայմանագրի համաձայնեցման և կատարման, ինչպես նաև նախապատրաստական աշխատանքների իրականացման ժամանակ, որի ընթացքում հստակեցվում են պայմանագրի հիմնական պայմանները, մատակարարին ներկայացվող պահանջները և աշխատանքների արդյունքները: Ձեռք բերվող բարիքների որակը կարելի է գնահատել միայն դրանց տրամադրման փաստով, ինչով էլ պայմանավորված պայմանագրի կատարման ռիսկերը բարձր են և կախված են մատակարարի որակավորումից, բարի համբավից և պայմանագրի ֆինանսական ապահովվածությունից: Նման գնումների անցկացման ժամանակ անհրաժեշտ է մատուցված համանման բարիք-

ների որակի փաստաթղթային հավաստում, կապալառու ընկերության արտադրական հզորությունների փորձաքննություն: Գնումների այս տեսակի համար առավել նախընտրելի է նախաորակավորման ընտրության միջոցով միափուլ կամ բազմափուլ մրցույթների անցկացումն, ինչպես նաև մրցակցային բանակցությունները: Այս դեպքում գնային գործոնը չպետք է գերազանցի 40 տոկոսը: Միաժամանակ, պետք է կիրառվեն հակադեմպինգային համապատասխան մեխանիզմներ:

Չորրորդ խմբում ընդգրկված ապրանքների և ծառայությունների գնումների ժամանակ մեծ նշանակություն ունի մատակարարը, որի ազդեցությունը մեծ է ստացվելիք արդյունքների վրա: Գնումների այս տեսակի համար անհրաժեշտ է մասնագիտացված փորձաքննության գործուն ինստիտուտ ըստ ոլորտների, որի փորձագետների կողմից հայտի գնահատումը հնարավորություն կտա հասնել ցանկալի արդյունքների և խուսափել կոռուպցիոն համաձայնություններից: Որպես գնահատման չափանիշներ պետք է կիրառել որակական, որակավորման և համբավի չափանիշները: Այս դեպքում պատվերների տեղաբաշխման առավել նախընտրելի ձև է հանդիսանում մրցույթների անցկացումը, ինչպես նաև մրցակցային բանակցությունները, գնային գործոնի 20-40 տոկոսի պահպանմամբ:

Հինգերորդ խմբում ընդգրկված ապրանքների ու ծառայությունների գնումներն ունեն զգալի ռիսկեր, միաժամանակ ունենալով մի շարք առանձնահատկություններ: Այս դեպքում ևս խիստ մեծ է մասնագիտական փորձաքննության դերը: Որպես գնումների առավել նախընտրելի եղանակներ կարող է հանդիսանալ մրցույթների անցկացումը՝ 20-40 տոկոս գնային գործոնի պայմաններում:

Վերոհիշյալ համակարգի ներդրումը հնարավորություն կտա ապահովելը.

- պետական պատվերների տեղաբաշխման բոլոր փուլերի կառավարելիություն և թափանցիկությունը,
- պայմանագրերի կատարման որակի և ժամկետների համար պատասխանատվության աստիճանի բարձրացման միջոցով պատվի-

րատուների շահագրգռվածությունն առավելագույն արդյունավետությամբ բավարարելու պետական կարիքները,

- պատվերների տեղաբաշխման ընթացակարգերի ֆորմալ պահանջների կրճատումը,

- անբարեխիղճ մրցակցության դրսևորման ռիսկերի կրճատման համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծումը,

- բարեխիղճ և հուսալի մատակարարների առաջնահերթ մասնակցության երաշխավորումը:

Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական զարգացման ներկա փուլում տեղի է ունենում պետական գնումների ոլորտում շուկայական սկզբունքների արմատավորման համար համապատասխան ինստիտուցիոնալ միջավայրի ձևավորում: Սահմանվում և օրենսդրորեն ամրագրվում են «պետության-պատվիրատու» և «կապալառու-տնտեսավարող սուբյեկտներ» հարաբերությունները կանոնակարգող իրավական նորմերը, սոցիալական կանոնները և տնտեսական պայմանները: Պետական գնումների համակարգի բարեփոխումներն ուղղված են պետական պատվերների տեղաբաշխման, ապրանքների և ծառայությունների մատակարարման ոլորտներում ինստիտուցիոնալ սկզբունքների ձևավորմանը: Ըստ էության, դրանց շարքում հիմնարար են հանդիսանում.

- մրցութայնության սկզբունքը,
- բացության և թափանցիկության սկզբունքը,
- պատվերների տեղաբաշխմանը բոլոր մասնակիցների իրավահավասարության սկզբունքը,

- պայմանագրի պայմանների և ժամկետների, ինչպես նաև պետական պատվերների տեղաբաշխման կարգի խախտումների համար պատասխանատվության սկզբունքը,

- բյուջետային միջոցների օգտագործման վերահսկողության և հաշվետվողականության սկզբունքը:

Պետական գնումների համակարգի կայացման և զարգացման ուղղությամբ արձանագրված դրական առաջընթացով հանդերձ, պետք է նշել, որ ներկայումս կարելի է խոսել ընդամենը բարեփոխումների

առաջին փուլի ավարտի մասին, որի ընթացքում ներդրվեցին պատվերների տեղաբաշխման նոր մոտեցումներ և ընթացակարգեր, որոնք, չնայած իրենց ձևով շուկայական են, սակայն բովանդակությամբ միշտ չէ, որ ունեն համապատասխան կերպով մշակված նորմատիվ իրավական և տնտեսական մեխանիզմներ: Բարեփոխումների շրջանակից դուրս են մնացել պետական կարիքների բավարարման ընդհանուր գործընթացի այնպիսի կարևոր փուլեր, ինչպիսիք են այդ կարիքների որոշումն ու պլանավորումը, ապրանքների և ծառայությունների գնման պատվերների ձևավորումը, պայմանագրերի կատարման մշտադիտարկումը և այլն: Արդյունքում, ներկայումս ձևավորված ինստիտուցիոնալ միջավայրն ի վիճակի չէ ապահովել պետական գնումների համակարգի էֆեկտիվությունն, ինչը խոչընդոտում է պետական գնումների՝ որպես տնտեսության կարգավորման, բիզնեսի աջակցության գործիքի կիրառմանը:

Պետական գնումների համակարգի կատարելագործման հիմնական ուղղություններ են.

- պետական գնումների համակարգը կանոնակարգող նորմատիվ-իրավական բազայի զարգացումը,
- գնումների համար կիրառվող բոլոր տեխնոլոգիաների (կանոններ, կարգ և ընթացակարգ) կանոնակարգումը և կատարելագործումը,
- գնումների ծավալի պլանավորման և կանխատեսման համակարգի կատարելագործումը:

Հարկ է նշել, որ գնումային գործընթացը պետք է սկսել հենց պետության կարիքների արժանահավատ գնահատումից, ինչն ենթադրում է գնումների կանխատեսման մեթոդիկայի մշակում, որը կարևոր դեր ունի բյուջեի ծախսային մասի պլանավորման համար: Միայն ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների գծով պահանջմունքների որոշումից հետո անհրաժեշտ է պլանավորել գնումների իրականացումը: Որպես գնահատման մեթոդներ օգտագործվում են.

- նորմատիվային, որի դեպքում գնումների ծավալը որոշվում է ելնելով սպառման (օգտագործման) սահմանային նորմատիվներից և

ֆիզիկական ու իրավաբանական անձանց, պետական մարմինների և բյուջետային միջոցներ ստացողների թվաքանակից,

- ծախսերի ինդեքսացիայի մեթոդ, որի դեպքում գնումների ծավալը որոշվում է նախորդ տարիների ծախսերի ինդեքսացիայի հիման վրա,

- պլանային, որի դեպքում գնումների ծավալը որոշվում է նախապես սահմանված պլանի հիման վրա,

- բանաձևային, որի դեպքում գնումների ծավալը որոշվում է օրենսդրորեն ամրագրված բանաձևերի հաշվարկի միջոցով,

- այլ, որի համար պետք է իրականացնել կանխատեսվող գնումների ծավալի և գումարի գնահատման կիրառվող մեթոդի համառոտ նկարագրություն:

1. պետական պատվերների ձևավորման, տեղաբաշխման և կատարման գործընթացին բոլոր շահագրգիռ անձանց ազատ մասնակցության ապահովում: Անհրաժեշտ է սահմանել միասնական կանոններ, պետական պատվերի տեղաբաշխման ընթացակարգերի թափանցիկության ապահովման սկզբունքներ, որոնք կնպաստեն պետական գնումներում մասնավոր բիզնեսի հետաքրքրության բարձրացմանը: Միաժամանակ, պետք է հստակ կանոնակարգել օտարերկրյա մատակարարների մասնակցությունը գնումային գործընթացին: Հարկ է նաև ձեռնարկել անհրաժեշտ քայլեր սոցիալապես խոցելի խավերին և փոքր ձեռնարկություններին գնումային գործընթացին մասնակից դարձնելու համար:

2. մրցութային ընթացակարգերի անցկացման օպերատիվ վերահսկողության համակարգի ձևավորում:

Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում մեծ հրատապություն է ստանում պետական գնումների համակարգի զարգացման ռազմավարությունը, որն իրենից ներկայացնում է դրա զարգացման մոդելը ինստիտուցիոնալ, կազմակերպատնտեսական և կառավարչական ասպեկտներով, և բխում է պետական գնումների՝ որպես հասարակության պահանջմունքների բավարարման համակարգի և տնտեսության

պետական կարգավորման գործիքի արդյունավետության բարձրացման անհրաժեշտությունից: Պետական գնումների արդյունավետության բարձրացումը դիտարկելով որպես այդ համակարգի զարգացման առանցքային նպատակ, անհրաժեշտություն է առաջանում համակարգել տվյալ ոլորտում գոյություն ունեցող հիմնախնդիրները և մշակել պետական գնումների համակարգի արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանական հիմքերը: Նման ռազմավարությունը պետք է հիմնվի պետական կարիքների բավարարման գործընթացի, պետական գնումների ոլորտում որակական փոփոխությունների իրականացման, ինստիտուցիոնալ միջավայրի ձևավորման, կազմակերպման և կառավարման, տեղեկատվական ապահովվածության ուղղությամբ համալիր մոտեցման վրա:

Պետական գնումներն, ըստ էության, հանդես են գալիս որպես ներքին պահանջարկի խթանման կարևոր գործիք: Պետությունը, տեղաբաշխելով պատվերներ և կնքելով ապրանքների ու ծառայությունների մատակարարման պայմանագրեր, նպաստում է այնպիսի կարևորագույն խնդիրների լուծմանն, ինչպիսիք են վճարունակ պահանջարկի և զբաղվածության ապահովումը, տնտեսության ճյուղերի խթանումը և այլն: Ակնհայտ է, որ հատկապես ճգնաժամային իրավիճակներում պետական կարիքների բավարարումը պետք է տեղի ունենա հայրենական արտադրության խթանման և, մասնավորապես, ներմուծման փոխարինման հիման վրա: Ինչպես ցույց է տալիս համաշխարհային փորձը, օտարերկրյա ապրանքների տեսակարար կշիռը գնումների մեջ զգալիորեն փոքր է: Մասնավորապես, Մեծ Բրիտանիայում օտարերկրյա մատակարարներից պետական գնումները կազմում են ընդհանուր գնումների 0.4, իսկ Գերմանիայում՝ 3.8 տոկոսը:⁹⁸ Այսպիսով, հակաճգնաժամային կարգավորման, ինչպես նաև հայրենական արտադրության խթանման կարևոր գործիքներից մեկը կարող է դառնալ պետական գնումների գործընթացում տեղական արտադրողների

⁹⁸ Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом, М.: РИЭПП, 2007. Стр. 65.

նկատմամբ հովանավորչական քաղաքականության կիրառումը:

Պետական գնումների համակարգի բարեփոխումների հաջորդ կարևոր ուղղությունը փոքր բիզնեսին աջակցության նպատակով համապատասխան մոտեցումների կիրառումն է: Հատկապես ճգնաժամային և հետճգնաժամային փուլերում, մի շարք օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ հանգամանքներով պայմանավորված փոքր բիզնեսի ֆինանսավորման խնդիրները դառնում են առավել քան հրատապ: Վարկային ռեսուրսների և ֆինանսավորման այլ միջոցների դժվարամատչելիության պայմաններում պետական կարիքների բավարարման նպատակով ապրանքների և ծառայությունների արտադրության և մատակարարման համար պետական պայմանագրերը դառնում են փոքր և միջին բիզնեսի երաշխավորված ֆինանսավորման միակ և կարևոր աղբյուրը:⁹⁹ Այս առումով, անհրաժեշտ է մրցույթի մասնակիցների նկատմամբ սահմանել նաև որակավորման այնպիսի պահանջներ, որոնք հնարավորություն կտան ստանալ համապատասխան տեղեկատվություն մասնակիցներին փոքր և միջին բիզնեսին դասելու, հայրենական արտադրողին պարգևելու համար: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է ստեղծել պետական պատվերներ կատարող հանդիսացող հայրենական արտադրողների և փոքր ձեռնարկատիրության սուբյեկտների ռեսուրս:

Տնտեսական ճգնաժամների, ինֆլացիայի բարձր տեմպերի պայմաններում ֆիքսված գներով պայմանագրերի կնքումը ստեղծում է դրանց չկատարման բարձր ռիսկեր: Այդ նպատակով, անհրաժեշտ է օրենսդրորեն ամրագրել առավել ճկուն մեխանիզմներ գնային փոփոխություններով պայմանավորված պայմանագրերի վերանայման համար: Ըստ էության, դրա մասնակի լուծում կարող են լինել շրջանակային համաձայնագրերը, որոնք լայնորեն կիրառվում են եվրոպական երկրներում այն ապրանքների նկատմամբ, որոնց ինֆլացիոն բաղկացուցի-

⁹⁹ Бухвальд Е., Виленский А., Глазатова М. Малый бизнес в системе государственных и муниципальных закупок. ЭКО. 2000г. №5., Глазатова М., Виленский А. Государственный и муниципальный заказ для малого бизнеса. Вопросы экономики. 2001г. №4.

չը տարվա ընթացքում զգալիորեն տատանվում է և հնարավոր չէ հստակ կանխատեսել: Ավելին, պետական գնումների համակարգի օգտագործումը, որպես տնտեսության հակաճգնաժամային կարգավորման գործիք ուղղակիորեն ենթադրում է պետական պահանջմունքների փոփոխությամբ պայմանավորված պայմանագրերի օպերատիվ կնքում:

Պետական գնումների ոլորտում տնտեսական քաղաքականության մշակման հիմքում պետք է դրվի անցումը ռազմավարական պլանավորմանն ու կառավարմանը, պետական պատվերների ձևավորման և տեղաբաշխման բոլոր փուլերում մարկետինգի ժամանակակից մեթոդների կիրառմանը: Նման մոտեցումն ենթադրում է համապատասխան տեղեկատվական ապահովվածություն, պետական գնումների գործընթացում նորարարությունների ներդրում, արհեստավարժ կադրերի պատրաստում և այլն:

Ընդհանուր առմամբ, պետական գնումների համակարգի սուբյեկտների վարքագիծը կարելի է դիտարկել որպես որոշումների ընդունման հաջորդականություն: Տնտեսական գործակալն, ելնելով իր նպատակային գործառույթներից (պետական պատվիրատուների համար հասարակական պահանջմունքների բավարարման գործառույթ, սպառման համար օգտակարության գործառույթ) և առկա ռեսուրսային սահմանափակումներից, ընտրում է հնարավոր ուղղությունների միջև ռեսուրսների այնպիսի բաշխում, որը կապահովի դրա նպատակային գործառույթի առավելագույն իրականացում: Ընդ որում, որոշումների կայացման շրջանակներում առաջացող սահմանափակումներն իրենց մեջ ներառում են ոչ միայն նյութական, ֆինանսական, աշխատանքային և այլ հասանելի ռեսուրսներ, այլ նաև տեղեկատվության հասանելիության դժվարություններ: Այսինքն, պետական գնումների գործընթացի մասնակիցների կողմից ոչ բավարար տեղեկատվության տրամադրման դեպքում ընդունվող որոշումները կարող են հանգեցնել ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության նվազմանը:

Ժամանակակից շուկայական տնտեսության պայմաններում պետական պատվիրատուները պետք է տիրապետեն լիարժեք տեղեկա-

տվության տնտեսական կապերի արդյունավետ կառավարման համար, որոնց օբյեկտ են հանդիսանում պետական կարիքների համար գնվող ապրանքները և ծառայությունները: Պետական պատվիրատուների կողմից պետական պատվերների ձևավորման և տեղաբաշխման բոլոր փուլերում տնտեսապես առավել նախընտրելի որոշումների ընդունումը, պայմանագրերի կնքումը և կատարումը, բյուջետային միջոցների օգտագործման վերահսկողության կազմակերպումը պետք է հիմնված լինեն տեղեկատվական հոսքերի համակարգի վրա: Մասնագիտական գրականության մեջ նման համակարգի կառուցվածքային տարրերում առանձնացվում են.

- մատակարարների ֆինանսական վիճակի (եկամուտներ, շահույթ, ակտիվների կառուցվածք, կապիտալ ներդրումներ),
- մատակարարների արտադրական գործունեության (արտադրական ծախսեր, պահուստների ծավալ, աշխատանքի արտադրողականություն),
- աշխատանքային ռեսուրսների (կադրերի որակավորում, դրանց ընտրության և վերապատրաստման, ինչպես նաև աշխատանքի վարձատրության համակարգ),
- գիտահետազոտական և փորձակոնստրուկտորական գործունեության,
- արտաքին կազմակերպությունների, այդ թվում ենթակապալառուների և նյութական ռեսուրսների մատակարարների, ֆինանսավարկային կազմակերպություններ հետ մատակարարների փոխհարաբերությունների վերաբերյալ տեղեկատվությունը:¹⁰⁰

Տեղեկատվական հոսքերը պետական կարգավորման համակարգում հանդիսանում են «հակադարձ կապի» խողովակ և պետք է կազմակերպված լինեն հետևյալ սկզբունքով. որքան բարձր է կառավարման մակարդակն, այնքան վերլուծական և համակարգված պետք է լինի տեղեկատվությունը տնտեսավարող սուբյեկտների գործունեության

¹⁰⁰ Афанасьев М.В. Афанасьева Н.В. Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике. СПб.: СПбГУЭФ. 2004г., стр. 30

առանցքային ասպեկտների վերաբերյալ: Միևնույն ժամանակ, պետական գնումների համակարգի տեղեկատվական ապահովվածությունն ենթադրում է տեղեկատվության օգտագործում և, հետևաբար, նաև համապատասխան տեղեկատվական և հեռահաղորդակցության տեխնոլոգիաների կիրառում ոչ միայն նշված գործունեության կառավարման արդյունավետության բարձրացման, այլ նաև կոռուպցիային ակտիվորեն դիմագրավելու համար՝ պետական պատվերների տեղաբաշխման վերաբերյալ տեղեկատվության հասանելիության շրջանակների ընդլայնման և գնումային ընթացակարգերի թափանցիկության բարձրացման ճանապարհով: Պետական գնումների միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ լայն տեղեկատվական ապահովվածությունը հնարավորություն է տալիս պատվերների տեղաբաշխման գործընթացին ներգրավել մասնակիցների ավելի մեծ քանակ, ինչը բարենպաստ մրցակցային միջավայր է ստեղծում և պետական պատվիրատուներին հնարավորություն է տալիս առավել ձեռնտու պայմաններով կնքելու պայմանագրեր: Միևնույն ժամանակ, ժամանակից տեխնոլոգիաների օգտագործումը հանգեցնում է պատվիրատուների և մատակարարների շփումների հնարավորինս կրճատմանը և գնումային ընթացակարգերի թափանցիկության բարձրացմանը: Համաձայն համաշխարհային բանկի տվյալների, էլեկտրոնային եղանակով իրականացվող պետական գնումների դեպքում ծախսերի կրճատման և գներից իջեցման հաշվին միջոցների խնայումը կազմում է գնումների ընդհանուր ծավալի 10-20 տոկոսը:¹⁰¹

Պետական գնումների իրականացման գործընթացում չափազանց կարևոր է էլեկտրոնային եղանակով իրականացվող գնումներն, այդ թվում նաև աճուրդների կազմակերպումը: Էլեկտրոնային առևտրի ծավալների աճը բացատրվում է դրա մի շարք առավելություններով, որոնք թույլ են տալիս շրջանառության (տրանսակցիոն) ծախսերը կրճատել 20-30 տոկոսով, ապահովել փոքր և միջին ձեռնարկություն-

¹⁰¹ Мацоцкий С. Интернет в действии: практическая модель. Материалы конференции» В2В: Интернет в бизнесе, Бизнес в Интернете» М., 6 июля 2000г.

ների մասնակցությունը տվյալ գործընթացին, բարձրացնել կիրառվող ընթացակարգերի թափանցիկությունը, ինչպես նաև ապահովել կոռուպցիոն ռիսկերի կառավարման արդյունավետությունը:

Ամփոփելով, հարկ է նշել, որ պետական գնումների համակարգի զարգացումն ենթադրում է ինչպես համապատասխան ինստիտուցիոնալ միջավայրի, այնպես էլ օրենսդրավական մեխանիզմների կատարելագործում, որոնց առանցքային ուղղություններ պետք է հանդիսանան պետական գնումների ոլորտում ժամանակակից գործիքների կիրառման հնարավորությունների ընդլայնումը և գնումային գործունեության թափանցիկության բարձրացումը:

ԳԼՈՒԽ 5. ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԷՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՆՇԱՆԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ

5.1 Բյուջետային վերահսկողության դերը պետական ֆինանսական համակարգում

Պետական վերահսկողությունը, որպես պետական կառավարման ընդհանուր և պարտադիր տարր, իրականացվում է տարբեր ուղղություններով, սակայն պետության անունից և նրա շահերի պաշտպանության նպատակով: Բարձրագույն վերահսկողական մարմինների միջազգային կազմակերպության 9-րդ կոնգրեսում ընդունված «Վերահսկողության ղեկավար սկզբունքների Լիմայի հռչակագրում» սահմանվում է, որ վերահսկողությունն ինքնանպատակ չէ, այլ կարգավորման համակարգի անբաժանելի մասը, որի նպատակն է սահմանված ստանդարտներից շեղումների և նյութական ռեսուրսների օգտագործման ընթացքում օրինականության, արդյունավետության և խնայողականության սկզբունքների խախտումների բացահայտումը հնարավորինս ավելի վաղ փուլերում, որպեսզի հնարավոր լինի ձեռնարկել համապատասխան քայլեր, մեղավորներին ենթարկել պատասխանատվության, ստանալ փոխհատուցում պատճառված վնասի համար և իրականացնել միջոցառումներ առաջիկայում նմանատիպ խախտումների կանխարգելման կամ վերացման ուղղություններով:¹⁰²

Մասնագիտական գրականության մեջ, որպես կանոն, ֆինանսական վերահսկողությունը տարանջատվում է պետական և հասարակական, ինչպես նաև ներքին և արտաքին տեսակների: Դրանց շարքում, ակնհայտորեն, իր կարևորությամբ հատկապես առանձնանում է պետական վերահսկողությունը, որն ուղղված է պետության ֆինանսա-

¹⁰² Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году. <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/>

տնտեսական քաղաքականության իրականացմանը, ֆինանսական զարգացման համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծմանը, պետական սեփականության և ֆինանսական միջոցների արդյունավետ և խնայողաբար օգտագործմանը, ֆինանսական պարտավորությունների ժամանակին և պատշաճ կատարմանը: Պետական ֆինանսական վերահսկողության միջոցով հնարավորություններ են ստեղծվում կանխարգելել ֆինանսաբյուջետային բնույթի խախտումները, կանխել պետական միջոցների անարդյունավետ և ոչ նպատակային օգտագործումը, վերադարձնել ապօրինի օգտագործված միջոցները: Այն, միաժամանակ, ապահովում է պետության ֆինանսատնտեսական համակարգի բնականոն գործունեությունը և պետական ֆինանսների արդյունավետ օգտագործումը: Հիմնական շեշտադրումը կատարելով բյուջետային միջոցների օգտագործման օրինականության, նպատակայնության և տնտեսական արդյունավետության վրա, պետական ֆինանսական վերահսկողությունը հնարավորություն է տալիս ուղղորդել այդ գործընթացը և մշակել մեխանիզմներ օրենսդրության պահանջների խախտումների կանխարգելման համար:

Պետական ֆինանսական վերահսկողության ուղղություններից իր կարևորությամբ հատկապես առանձնանում է բյուջետային վերահսկողությունը, որի հիմնական խնդիրը պետության կողմից բյուջետային պարտավորությունների պատշաճ կատարման ապահովումն է: Բյուջետային վերահսկողությունն անմիջականորեն իրականացվում է բյուջետային ցուցանիշների գնահատման միջոցով, որոնցից հիմնականներն եկամուտներն ու ծախսերն են: Վերջիններիս կատարման ապահովումը բյուջետային վերահսկողության հիմնական խնդիրներից մեկն է, ինչն, ըստ էության, վկայում է պետական ֆինանսական մեխանիզմի գործունեության արդյունավետության մասին:

Ընդհանուր առմամբ, պետական իշխանության կողմից ընդունվող ցանկացած որոշում ունենում է ֆինանսական հետևանքներ: Պետական ֆինանսական վերահսկողության համակարգի միջոցով հավաքագրվող տեղեկատվությունը հիմք է հանդիսանում ֆինանսական ռե-

սուրսների և նյութական արժեքների կառավարման գործընթացում խախտումների կանխարգելման համար: Այս առումով, պետական ֆինանսական վերահսկողության համակարգի հիմնական խնդիրն է պետական իշխանության համապատասխան մարմիններին տրամադրել տեղեկատվություն պետական ֆինանսների օգտագործման բնագավառում արձանագրված օրենսդրության պահանջների խախտումների վերաբերյալ: Գնահատելով պետական ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման նպատակային նշանակությունը, ռացիոնալությունը, լրիվությունը և հասցեականությունը, բացահայտելով ֆինանսատնտեսական գործարքների իրականացման գործընթացում արդյունավետության և օրինականության սկզբունքներից շեղումները, ֆինանսական վերահսկողությունը դառնում է պետական կառավարման հիմնական գործիքներից մեկը: Ըստ էության, այն հանդիսանում է տնտեսության և պետության կենսագործունեության վրա ներգործության կարևոր միջոց: Արդյունքում, պետական ֆինանսական վերահսկողությունը պետական ֆինանսական ինստիտուտների ամրապնդման միջոցով նպաստում է պետության կենսագործունեության արդյունավետության բարձրացմանը:

Սոցիալ-տնտեսական վերափոխումների, հասարակական-քաղաքական տրանսֆորմացիաների, ինչպես նաև ճգնաժամային երևույթների խորացման փուլում, երբ պետության հիմնական խնդիրներից մեկն է դառնում հարկաբյուջետային համակարգի ամրապնդումն, էականորեն բարձրանում է պետական ֆինանսական վերահսկողության դերը: Հատկապես այդ շրջանում առավել մեծ կարևորություն է ձեռք բերում սահմանափակ բյուջետային ռեսուրսների արդյունավետ և խնայողաբար օգտագործման խնդիրը: Պ. Չեռնոմորդի կարծիքով, վերահսկողության ուժեղացումը հանդիսանում է տնտեսության զարգացման և դրա կառավարման կատարելագործման գործընթացի անբաժանելի մաս: Պետության վերահսկողության ներքո պետք է գտնվեն շուկայական տնտեսությանն անցման ուղղությամբ իրականացվող բա-

րեփոխումների հիմնական ուղղությունները:¹⁰³

Ընդհանուր առմամբ, կառավարումն, ըստ էության, հանդիսանում է որոշումների կայացման և իրականացման մեխանիզմ: Այս տեսանկյունից, պետական ֆինանսական վերահսկողությունը կարելի է դիտարկել որպես այդ մեխանիզմի մեջ ինտեգրված տարր, որի հիմնական խնդիրներն են հանդիսանում ֆինանսական միջոցների օգտագործման օրինականության, արդյունավետության և նպատակայնության ապահովումը: Ընդ որում, այն իր մեջ ընդգրկում է պետական ֆինանսների ամբողջ համալիրը և որպես օբյեկտ դիտարկում է պետության կողմից դրամական միջոցների հավաքագրման և ծախսման, ինչպես նաև պետական սեփականության օգտագործման գործընթացը:

Պետական ֆինանսական վերահսկողության մարմինների կողմից իրականացվող ստուգումները շատ դեպքերում չեն սահմանափակվում միայն խախտումների արձանագրմամբ: Նախ և առաջ, բացահայտվում են հայտնաբերված խախտումների պատճառահետևանքային կապերը և դրանց հիման վրա մշակվում են կոնկրետ առաջարկություններ վերահսկվող օբյեկտի գործունեության բարելավման ուղղությամբ: Այլ կերպ ասած, պետական ֆինանսական վերահսկողության խնդիրն է ոչ միայն բացահայտել շեղումները, այլ նաև կանխարգելել դրանց առաջացումը, գնահատել բացասական հետևանքները և առաջարկել կոնկրետ լուծումներ առկա հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ:

Պետական ֆինանսական վերահսկողության կողմից լուծման ենթակա խնդիրները տարբեր կերպ են դասակարգվում: Մասնավորապես, պետական սեփականության պահպանության ոլորտում Յու. Գրաչովի կողմից առանձնացվում են վերահսկողության հետևյալ խնդիրները.

- դրամական միջոցների և նյութական արժեքների ռացիոնալ օգտագործման գնահատում,
- հայտնաբերված խախտումների բնույթի բացահայտում,

¹⁰³ Черноморд П. Финансовый контроль и учет в условиях перехода экономики к рыночным отношениям. М.: 1992г. стр . 12

- խախտումների առաջացմանը նպաստող հիմնական պայմանների և պատճառների բացահայտում,
- նյութական արժեքների օգտագործման հաշվառման կատարելագործմանն ուղղված միջոցառումների մշակում և չարաշահումներին նպաստող պատճառների վերացում,
- պատասխանատվության ենթարկելու առաջարկությունների ներկայացում:¹⁰⁴

Պետական ֆինանսական վերահսկողությունը, մի կողմից, ապահովում է ընդունված որոշումների կատարումը, իսկ մյուս կողմից, նպաստում է արդյունավետ կառավարչական որոշումների կայացմանը: Հարկ է նշել, որ այդ երկու կողմերը գտնվում են միասնության և դինամիկ փոխգործակցության մեջ: Պետական ֆինանսական վերահսկողության արդյունավետ համակարգը հնարավորություն է տալիս ժամանակին բացահայտել և վերացնել պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտում առաջացող տարբեր բնույթի բացասական երևույթները, դրանց առաջացման պատճառները և մշակել կանխարգելման մեխանիզմներ: Այս առումով, ուշագրավ է Լ. Օվսյանիկովի տեսակետը, համաձայն որի, պետական ֆինանսական վերահսկողության հիմնական գաղափարը կայանում է նրանում, որ այն հնարավորություն է տալիս օրինական ճանապարհով իրացնել սեփական ֆինանսական շահերը պաշտպանելու և քաղաքացիների ֆինանսական հետաքրքրություններն ապահովելու պետության իրավունքը:¹⁰⁵

Պետք է նշել, որ մասնագետների շրջանում պետական ֆինանսական վերահսկողության միասնական սահմանում գոյություն չունի: Այսպես, Ի. Բելորժեցկու կարծիքով, պետական ֆինանսական վերահսկողության տակ պետք է հասկանալ վերահսկողական գործառույթներով օժտված պետական և հասարակական մարմինների համակարգը, որի հիմնական խնդիրն է օբյեկտիվորեն գնահատել համապատասխան գործունեության տնտեսական արդյունավետությունը, պարզել ֆինան-

¹⁰⁴ Грачев Е. Финансовое право. Схемы, комментарии. Юриспруденция, 1999г. стр. 47

¹⁰⁵ Овсянников Л. Нарушители обвиняют ревизоров. Президентский контроль. 1998г. № 8

սատնտեսական գործարքների օրինականությունը, հավաստիությունը և նպատակայնությունը, բացահայտել պետական ֆինանսների արդյունավետության բարձրացման ռեզերվները:¹⁰⁶

Ըստ Յու. Դանիլևսկու պետական ֆինանսական վերահսկողությունը, հանդիսանալով տնտեսության կառավարման ընդհանուր մեխանիզմի անբաժանելի մասը և կարևոր գործառույթներից մեկը, ուղղված է ֆինանսական, վարկային և արտադրական ցուցանիշների գնահատմանը: Վերահսկողության դաշտում ընդգրկվում են ապրանքանյութական արժեքների արտադրությունը, բաշխումը, շրջանառությունը և սպառումը՝ դրամական արտահայտությամբ:¹⁰⁷ Նրա կարծիքով, պետական ֆինանսական վերահսկողությունը իրականացվում է պետության կողմից վարվող ֆինանսական քաղաքականության ապահովման համար՝ օգտագործելով կազմակերպական, ադմինիստրատիվ, իրավապահ և այլ բնույթի միջոցառումների համակարգ: Նա վերահսկողությունը դիտարկում է մի քանի ասպեկտով: Առաջին, որպես կառավարչական գործունեության անբաժանելի մաս և հատուկ ձև, երկրորդ, որպես կառավարչական որոշումների ընդունման գործընթացի համար անհրաժեշտ տեղեկատվության ապահովման աղբյուր, երրորդ, վերահսկվող օբյեկտի փաստացի վիճակի ստուգման համակարգ, չորրորդ, որպես հակադարձ կապի մեխանիզմ, որի միջոցով հնարավոր է ստանալ համապատասխան տեղեկատվություն կառավարչական որոշումների կատարման վերաբերյալ:

Որոշակիորեն այլ է Յու. Իսկինի տեսակետը, ըստ որի պետական վերահսկողության մարմինների գործունեությունը պետք է ուղղված լինի, նախ և առաջ, օրենսդրության պահանջների կատարման, բյուջետային միջոցների օրինական, նպատակային և ռացիոնալ օգտագործման, պետական մարմինների գործունեության արդյունավետության, կառավարման բոլոր մակարդակներում ֆինանսական և նյութական

¹⁰⁶ Белобжецкий И. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. Финансы и статистика. М.:1989г. стр. 130

¹⁰⁷ Данилевский Ю. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования. М.:1989г. стр. 48

ռեսուրսների արդյունավետ և խնայողական օգտագործման ստուգմանը:¹⁰⁸ Ս. Շոխինը և Լ. Վորոնինան պետական ֆինանսական վերահսկողությունը բնորոշում են որպես վերահսկողական գործառույթներով օժտված պետական և հասարակական մարմինների՝ ձեռնարկությունների, հաստատությունների և կազմակերպությունների ֆինանսատնտեսական գործունեության բազմասպեկտ և միջնորդային հսկողության համակարգ՝ ուղղված այդ գործունեության տնտեսական արդյունավետության օբյեկտիվ գնահատմանը, տնտեսական և ֆինանսական գործարքների օրինականության և նպատակայնության ստուգմանը, պետական բյուջեի եկամուտների ռեզերվների բացահայտմանը:¹⁰⁹

Ա. Դադաշևը և Դ. Չեռնիկը տալիս են պետական ֆինանսական վերահսկողության առավել ընդգրկուն սահմանում՝ այն ներկայացնելով որպես ֆինանսների վերահսկիչ գործառույթի իրականացման ձև: Դրա բովանդակությունը և նշանակությունը հանգում է տնտեսավարող սուբյեկտների և ճյուղային ու տարածքային կառավարման մարմինների ֆինանսական գործունեության ստուգմանը: Պետական ֆինանսական վերահսկողության օբյեկտ են հանդիսանում կենտրոնացված և ապակենտրոնացված դրամական ֆոնդերի ձևավորման և օգտագործման գործընթացում ծագող տնտեսական հարաբերությունները:¹¹⁰ Վ. Բուրցևի կողմից ներկայացվում է պետական ֆինանսական վերահսկողության առավել լայն սահմանում, ըստ որի այն պետական իշխանության մարմինների օրենսդրությամբ սահմանված գործունեությունն է, ուղղված.

- պետական դրամական միջոցների և այլ նյութական ռեսուրսների կառավարման գործընթացում չարաշահումների,

- ֆինանսատնտեսական, այդ թվում բյուջետային օրենսդրության պահանջների խախտումների,

¹⁰⁸ Иткин Ю. Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. Финансы и статистика. М.: 1991 г. стр. 78

¹⁰⁹ Шохин С., Воронина Л. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Финансы и статистика. М.: 1997 г. стр. 136

¹¹⁰ Дадашев А., Черник Д. Финансовая система России. Инфра-М. М.: 1997 г. стр. 89

- պետական մարմինների ֆինանսատնտեսական գործունեության կառավարման համակարգի կազմակերպման թերությունների բացահայտմանը, կանխարգելմանը և վերացմանը:¹¹¹

Համաձայն Վ. Ժուկովի և Ս. Օպենիշևի պետական ֆինանսական վերահսկողության առարկա լայն իմաստով կարելի է դիտարկել վերարտադրության բոլոր փուլերը և կառավարման մակարդակները, իսկ նեղ իմաստով՝ պետական բյուջեն:¹¹²

Այսպիսով՝ տեսության մեջ պետական ֆինանսական վերահսկողության վերաբերյալ սահմանումները բավականաչափ շատ են, որոնք իրենց տարբերություններով հանդերձ, ունեն որոշակի նմանություններ: Պետական ֆինանսական վերահսկողությունը, վերջին հաշվով, հիմնականում հանգում է բյուջետային միջոցների ձևավորման և օգտագործման գործընթացի վերահսկողությանը, որը պետական ֆինանսական վերահսկողության կարևոր ուղղություններից մեկն է հանդիսանում: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ բյուջետային վերահսկողության վերաբերյալ ևս մասնագիտական գրականության մեջ գոյություն չունի միասնական սահմանում: Մ. Ռոմանովսկին և Օ. Վրոբլևսկայան այն սահմանում են որպես բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերում բյուջեի նկատմամբ իրականացվող վերահսկողություն:¹¹³ «Բիզնես և իրավունք» բացատրական բառարանում բյուջետային վերահսկողությունը սահմանվում է որպես պետական ֆինանսական վերահսկողության օրգանական բաղկացուցիչ, որի միջոցով բյուջեի նախագծի մշակման, քննարկման և հաշվետվության ներկայացման գործընթացներում ստուգվում է բյուջետային միջոցների ձևավորումը, բաշխումը և օգտագործումը:¹¹⁴ Հարկ է նշել, որ ներկայացված սահմանու-

¹¹¹ Бурцев В. Государственный финансовый контроль. М.:2000г. стр. 73

¹¹² Жуков В., Опенешев С. Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000г. N 4.

¹¹³ Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации. Подред. М Романовского и О. Врюблевской. 2-ое издание.Юрайт М.:2001 г. стр. 132.

¹¹⁴ Толковый юридический словарь: право и бизнес. (русско-английский, англо-русский). Legal Glossary: Law and Business (Russian-English, English-Russian). Финансы и статистика2004 г. стр. 126

մից բխում է, որ բյուջետային վերահսկողությունը տարածվում է նաև բյուջետային միջոցների ձևավորման գործընթացում ծագող հարաբերությունների վրա: Նման գործունեություն, ըստ էության, իրականացվում է հարկային և մաքսային օրենսդրության շրջանակներում, այլ կերպ ասած, նշված սահմանման մեջ պետական ֆինանսական վերահսկողության երեք տեսակները միախառնված են: Բյուջետային վերահսկողությունը կարելի է սահմանել որպես բյուջետային գործընթացի մասնակիցների կողմից բյուջետային օրենսդրության պահանջների պահպանման նկատմամբ իրավասու մարմինների կողմից իրականացվող գործունեություն: Բյուջետային վերահսկողությամբ ապահովվում է հետևյալ խնդիրների լուծումը.

- պետական ֆինանսական միջոցների օգտագործման նպատակային նշանակության, լրիվության, արդյունավետության և օրինականության գնահատում,
- պետական սեփականության օգտագործման օրինականության և պահպանության գնահատում,
- վերահսկվող սուբյեկտների կողմից ներկայացվող հաշվետվություններում իրականացված ֆինանսատնտեսական գործարքների ամբողջական արտացոլում, պետական սեկտորի կազմակերպությունների գործունեության արդյունավետության բարձրացման ռեզերվների բացահայտում,
- բանկային համակարգի կողմից բյուջետային հաշիվներին համապատասխան միջոցների փոխանցման գործարքների նկատմամբ վերահսկողություն,
- բյուջետային միջոցներ հատկացնող և ստացող սուբյեկտների կողմից պետական միջոցների բաշխման և օգտագործման պահանջների պահպանման գնահատում,
- պետական կազմակերպություններում կառավարման և վերահսկողության համակարգերի արդյունավետության և ֆինանսական վիճակի գնահատում:

Ընդհանուր առմամբ, նշված խնդիրները պետք է իրենց համապա-

տասխան լուծումը ստանան բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող մարմինների կողմից: Միաժամանակ, ակնհայտ է, որ դրանք ներկայացված են ընդհանրացված տեսքով և պայմանավորված վերահսկվող օբյեկտի առանձնահատկություններով:

Բյուջետային վերահսկողության նպատակները և խնդիրները պայմանավորում են դրա հիմնական գործառույթները, որոնց միջոցով էլ դրսևորվում է բյուջետային վերահսկողության դերը: Որպես կառավարչական համակարգի բնականոն գործունեությունն ապահովող միջոց, կառավարման ընթացքում ծագող հարաբերությունների վրա համապատասխան ներգործության նպատակով վերահսկողությունն օգտագործում է որոշակի գործիքներ՝ իրականացնելով հետևյալ գործառույթները. շեղումների բացահայտում, վերահսկվող օբյեկտի գործունեության վերլուծություն և ուղղորդում, ինչպես նաև իրավապահ գործառույթ:

Շեղումների բացահայտումն իր մեջ ներառում է գործունեության լայն շրջանակ: Մասնավորապես, դա բյուջեի եկամտային մասի ձևավորման և ծախսերի իրականացման գործընթացներում օրենսդրության պահանջներից շեղումների բացահայտումն է: Վերլուծության և ուղղորդման գործառույթի էությունը կայանում է այս կամ այն շեղումը պայմանավորող փաստերի հետազոտման, բյուջեի ձևավորման և կատարման, ինչպես նաև պետական հիմնարկների ֆինանսատնտեսական գործունեության ժամանակ բացահայտված շեղումների վերացմանն ուղղված առաջարկությունների մշակման մեջ: Վերահսկողական գործունեության կարևոր արդյունք և դրա արդյունավետության չափորոշիչ է հանդիսանում խախտումների բացահայտումը և դրանց հրապարակումը, որը կանխարգելում է վերահսկողության այլ օբյեկտներում խախտումների առաջացումը: Բյուջետային գործընթացի հստակ կանոնակարգումը, բյուջետային միջոցների օգտագործման վերաբերյալ պաշտոնատար անձանց կողմից միանձնյա որոշումների ընդունման հնարավորությունների բացառումը և նախնական ֆինանսական վերահսկողությունը հնարավորություն են տալիս կանխարգելել ֆինանսական խախտումներ:

որը և բավականաչափ արդյունավետ միջոց են հանդիսանում, քանի որ թույլ չեն տալիս պետությանը կրել ֆինանսական կորուստներ: Բացի նշվածներից, պետության կողմից իրականացվող վերահսկողական գործունեությունը որոշակիորեն կրում է նաև իրավապահ բնույթ: Որպես օրինականության ապահովման միջոց, այս գործառույթն ուղղված է պաշտոնատար անձանց կողմից ոչ իրավաչափ գործողությունների իրականացման բացառմանը, ինչպես նաև նման գործողություններ կատարած անձանց նկատմամբ իրավական պատասխանատվության կամ վարչական ներգործության կիրառմանը:

Այսպիսով, բյուջետային վերահսկողությունն, ունենալով կարևոր դերակատարում պետության բնականոն գործունեության ապահովման գործում, ապահովում է նաև բյուջետային հատկացումների ռացիոնալ և նպատակային օգտագործում: Պետական գործունեության վերահսկողությունն օժտված է իր սեփական գործառույթներով, որոնք, ընդհանուր առմամբ, ապահովվում է պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը: Բնականաբար այդպիսի խնդիրների լուծման համար բյուջետային վերահսկողության համակարգը պետք է հիմնված լինի որոշակի սկզբունքների վրա ու տիրապետի համապատասխան գործիքների և մեխանիզմների:

5.2 Վերահսկողության խնդիրները և սկզբունքները բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում

Բյուջետային համակարգի կառավարումն իրականացվում է բյուջետային մեխանիզմի և դրա տարրերի՝ պլանավորման, կարգավորման և վերահսկողության միջոցով: Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում բյուջետային միջոցների կառավարման արդյունավետության բարձրացման հիմնական ուղիներից մեկն է հանդիսանում բյուջետային կառավարման կազմակերպման այնպիսի մոտեցումների և սկզբունքների կիրառումը, որոնք հնարավորություն կտան ապահովել պետական ծախսերի արդյունավետության բարձրացում: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային կառավարումը կարելի է սահմանել որպես բյուջետային միջոցների ձևավորման, բաշխման և վերաբաշխման, ինչպես նաև օգտագործման գործընթացների կամ, այլ կերպ ասած, բյուջետային եկամուտների և ծախսերի կառավարում: Բյուջետային կառավարումը բյուջետային մեխանիզմի միջոցով եկամուտների և ծախսերի օպտիմալացման նպատակով բյուջեի ծրագրանպատակային կառավարման համակարգ է՝ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների խնդիրների և գործառույթների արդյունավետ լուծման համար:¹¹⁵

Բյուջետային կառավարմանի արդյունավետ իրականացումը հնարավոր է միայն դրա կարևոր գործառույթներից մեկի՝ բյուջետային վերահսկողության կազմակերպման դեպքում: Վերջինս, որպես պետական վերահսկողության տեսակ, իրենից ներկայացնում է բյուջետային համակարգում դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդերի կառավարման գործառույթ, որի հիմնական նպատակը պետության ֆինանսական քաղաքականության խնդիրների լուծման և սահմանված նպատակների ձեռք բերման աստիճանի գնահատումն է: Բյուջետային

¹¹⁵ Ковалева Т. Организация бюджетного менеджмента в субъекте РФ. Финансы и кредит. 2003г. №6 (120), стр. 44

վերահսկողության տարրերը հիմնականում համանման են պետական ֆինանսական վերահսկողության տարրերին: Հիմնական տարբերությունը կայանում է նրանում, որ բյուջետային վերահսկողությունը տարածվում է տնտեսական հարաբերությունների առավել նեղ շրջանակի վրա, որոնք ծագում են բյուջետային գործընթացում: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային վերահսկողության համակարգը կազմված է.

1. բյուջետային վերահսկողության սուբյեկտներ, որոնց դերում հանդես են գալիս պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգերում գործող օրենսդիր և գործադիր մարմինները, նրանց կողմից ձևավորված վերահսկողություն իրականացնող հատուկ մարմինները, բյուջետային հատկացումներ կատարողները և ստացողները, բյուջետային գործընթացի այլ մասնակիցները, ինչպես նաև պետության շահերի պաշտպանության նպատակով բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող անկախ վերահսկիչ կառույցները,

2. բյուջետային վերահսկողության օբյեկտ է հանդիսանում բյուջետային քաղաքականության նպատակների ձեռք բերման ֆինանսական ապահովվածությանն ուղղված բյուջետային միջոցների օգտագործման գործընթացը: Բյուջետային վերահսկողության յուրաքանչյուր սուբյեկտ ենթադրում է վերահսկողություն օբյեկտների կոնկրետ շրջանակի նկատմամբ,

3. բյուջետային վերահսկողության մեխանիզմի տակ հասկացվում է բյուջետային հարաբերությունների ոլորտում վերահսկողական միջոցառումների իրականացման սկզբունքների, ձևերի և մեթոդների համախումբը: Մասնավորապես, վերահսկողության սկզբունքների շարքին կարելի է դասել օրինականությունը, օբյեկտիվությունը, անկախությունը և հրապարակայնությունը: Բյուջետային վերահսկողության մեթոդները բյուջետային միջոցների օգտագործման գործընթացի ուսումնասիրության ընդհանուր և հատուկ մոտեցումների, ինչպես նաև բյուջետային ծախսերի գնահատման չափանիշների համախումբն է: Բյուջետային վերահսկողության ձևերը բյուջետային գործընթացի շրջանակներում իրականացվող վերահսկողական միջոցառումների

համախումբն է, որոնք տարբերակվում են ըստ իրականացման ժամանակահատվածի: Բյուջետային վերահսկողության մեթոդներ են հանդիսանում ստուգումները և ռեզիզիաները, որոնք ուղղված են բյուջետային եկամուտների հավաքագրմանը և ծախսերի իրականացմանը,

4. բյուջետային վերահսկողության ձևը կարելի է սահմանել որպես վերահսկողական միջոցառումների համախումբ, որոնք տարբերակվում են ըստ իրականացման ժամանակահատվածի: Մասնավորապես, բյուջետային վերահսկողության ձևերն են.

- նախնական վերահսկողություն, որն իրականացվում է բյուջեի նախագծի քննարկման և հաստատման փուլում,

- ընթացիկ վերահսկողություն, որն իրականացվում է բյուջեի կատարման ընթացքում,

- եզրափակիչ, որն իրականացվում է բյուջեի հաշվետվության քննարկման և հաստատման փուլում:

Վ. Երմիլովն առաջարկում է բյուջետային ոլորտում պետական ֆինանսական վերահսկողությանը ձևերը տարանջատել, ելնելով բյուջետային գործընթացի առանձնահատկություններից.

- նախնական վերահսկողություն՝ բյուջեի նախագծի մշակման և հաստատման փուլում,

- ընթացիկ վերահսկողություն՝ բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերում,

- գործառնական վերահսկողություն՝ բյուջեի կատարման բոլոր փուլում,

- եզրափակիչ վերահսկողություն՝ բյուջեի հաշվետվության կազմման և հաստատման փուլում:¹¹⁶

Բյուջեի կատարման փուլում գանձապետական մարմինները իրականացնում են գումարների հատկացման գործառնություններ: Գանձապետական մարմինները տվյալ գործընթացի տարբեր փուլերում իրականացնում են նախնական, ընթացիկ և եզրափակիչ վերահսկո-

¹¹⁶ Ермилов В. К теории государственного финансового контроля. Финансы, 2005г. №2, стр. 62

ղություն:¹¹⁷ Այս առումով, Վ. Երմիլովը հանգում է այն եզրակացության, որ գանձապետարանը չի կարող իրականացնել բյուջետային վերահսկողության բոլոր ձևերը: Վերջինիս կողմից իրականացվող բյուջետային վերահսկողությունն իրենից ներկայացնում է հատուկ՝ գործառնական վերահսկողություն: Բյուջետային վերահսկողության ձևերի նման դասակարգումն ունի որոշակի թերություններ: Առաջին, դասակարգման հիմքում ընկած է վերահսկողության կոնկրետ ձևի համապատասխանությունը բյուջետային գործընթացի կոնկրետ փուլին: Այլ կերպ ասած, բյուջետային գործընթացի սկզբնական փուլին համապատասխանում է նախնական վերահսկողությունը, եզրափակիչ վերահսկողությունը՝ վերջին փուլին, իսկ ընթացիկ վերահսկողությունը բնութագրական է բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերին: Արդյունքում, տեղի է ունենում վերահսկողության գործընթացի և վերահսկողության օբյեկտի դերում հանդես եկող ֆինանսական հարաբերությունների իրացման գործընթացների միավորում: Քանի որ պետական ֆինանսական վերահսկողության ձևերը տարբերակվում են ըստ իրականացման ժամանակահատվածի, ապա նախնական, ընթացիկ և եզրափակիչ վերահսկողության տարանջատման համար անհրաժեշտ է համապատասխանություն ապահովել նշված ձևերի և բյուջետային գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում իրականացվող ֆինանսական գործառնությունների միջև:

Բյուջետային գործընթացը կարելի է դիտարկել որպես օրենսդրորեն սահմանված հաջորդական գործառնությունների շարք, որոնք իրականացվում են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կենտրոնացված դրամական ֆոնդերի ձևավորման, բաշխման և օգտագործման ընթացքում: Իր հերթին, ֆինանսական վերահսկողության ձևերը տարբերակվում են՝ կախված ֆինանսական գործառնությունների նկատմամբ իրականացվող վերահսկողական միջոցառումների ժամանակահատվածից: Բյուջետային գոր-

¹¹⁷ Акперов И. и др. Казначейская система исполнения бюджета в РФ: Учеб. Пособие. Финансы и статистика, 2002г. стр.59

ծընթացում նման գործառնություններ կարելի դիտարկել դրամական միջոցների ֆոնդի ձևավորումը, բաշխումը և օգտագործումը: Ընդ որում, այդ գործառնություններն, իրենց հերթին, տարանջատվում են առավել փոքր գործառնությունների: Մասնավորապես, բյուջետային ֆոնդի ձևավորումն իր մեջ ներառում է այնպիսի գործառնություններ, ինչպիսիք են հարկային և ոչ հարկային եկամուտների պլանավորումը և այլն: Հետևաբար, բյուջետային ֆոնդի ձևավորման ընթացքում իրականացվող գործառնություններին նախորդող վերահսկողությունը պետք է դասել նախնական ֆինանսական վերահսկողության շարքին: Մասնավորապես, դա բյուջետային եկամուտների պլանավորման ժամանակ իրականացվող վերահսկողությունն է: Բյուջետային եկամուտների ձևավորումից հետո իրականացվող ֆինանսական վերահսկողությունն, իր հերթին, պետք է դասել եզրափակիչ վերահսկողության շարքին: Այսպիսով, քանի որ բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերին համապատասխանում է ֆինանսական գործառնությունների մի ամբողջ շարք, ապա դրանցից յուրաքանչյուրում կարող է իրականացվել ֆինանսական վերահսկողության բոլոր ձևերը:

Աղյուսակ 4

Բյուջետային վերահսկողության ձևերը բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում

Բյուջետային գործընթացի փուլը	Ֆինանսական վերահսկողության օբյեկտ հանդիսացող գործառնությունները	Վերահսկողության ձևը		
		Նախնական՝ իրականացվում է մինչև ֆինանսական գործառնության իրականացման պահը	Ընթացիկ՝ իրականացվում է ֆինանսական գործառնությունների իրականացման ընթացքում	Եզրափակիչ՝ իրականացվում է ֆինանսական գործառնության կատարումից հետո
Բյուջետային նախագծի կազմում	Բյուջետային ցուցանիշների ձևավորման համար անհրաժեշտ տվյալների հավաքագրում	Բյուջետային ցուցանիշների պլանավորման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաստիության ստուգում		

	Բյուջետային եկամուտների և ծախսերի հիմնական ցուցանիշների ձևավորում		Պլանավորվող ցուցանիշների և սոցիալ-տնտեսական զարգացման կանխատեսումների, հեռանկարային զարգացման ծրագրի և հարկաբյուջետային օրենսդրությունում կատարված փոփոխությունների համապատասխանության ստուգում	
	Բյուջետային ֆինանսավորման սահմանային ծավալների բաշխում ըստ գործառնական, գերատեսչական և տնտեսագիտական ծախսերի դասակարգման		Կատարված բաշխումների և տնտեսության կառուցվածքային և կազմակերպական փոփոխությունների, ինչպես նաև գործող իրավական ակտերի հետ համապատասխանության ստուգում	
	Կառավարության կողմից բյուջեի նախագծի հաստատում			Տնտեսական քաղաքականության նպատակներին և խնդիրներին բյուջեի նախագծի եկամտային և ծախսային ցուցանիշների համապատասխանության ստուգում
Բյուջետային նախագծի քննարկում և հաստատում	Բյուջեի նախագծի և հարակից այլ փաստաթղթերի ներկայացում օրենսդիր մարմնի քննարկմանը	Բյուջեի նախագծի և հարակից այլ փաստաթղթերի համապատասխանության ստուգում օրենսդրության պահանջներին		

	Օրենսդիր մարմնի կողմից բյուջեի նախագծի քննարկում և հաստատում			Բյուջետային ցուցանիշների համապատասխանության ստուգում սոցիալ-տնտեսական զարգացման կանխատեսումների, ինչպես նաև տնտեսական քաղաքականության հիմնական ուղղությունների հետ
Բյուջեի կատարում	Բյուջե պարտադիր վճարման ենթակա գումարների հաշվվում և դրանց վճարման համար անհրաժեշտ վճարային փաստաթղթերի նախապատրաստում	Վճարային փաստաթղթերի ճշգրտության ստուգում		
	Բյուջե պարտադիր վճարների գծով գումարների փոխանցում		Դրամական փոխանցումների ճշգրտության ապահովման ուղղությամբ վերահսկողության իրականացում	
	Բյուջեի եկամուտների կատարման գծով օպերատիվ հաշվետվության նախապատրաստում			Փաստացի մուտքերի համապատասխանության ստուգում պլանավորված ցուցանիշների հետ
	Բյուջետային հատկացումների իրականացման փաստաթղթերի նախապատրաստում	Ծախսերի իրականացման համար անհրաժեշտ փաստաթղթերի համապատասխանության ստուգում օրենսդրության պահանջներին		

	Բյուջետային միջոցների հատկացում օրենսդրությամբ նախատեսված չափով համապատասխան իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց			
	Բյուջեի ծախսերի կատարման գծով օպերատիվ հաշվետվության նախապատրաստում			Փաստացի ծախսերի համապատասխանության ստուգում պլանավորված ցուցանիշների հետ
Բյուջեի կատարման հաշվետվության կազմում և հաստատում	Բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվության կազմման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքում և վերլուծություն	Բյուջետային միջոցներ հատկացնողների և ստացողների կողմից ներկայացված տեղեկատվության հավաստիության ստուգում		
	Բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվության արտաքին ստուգում օրենսդիր մարմնի հաշվիչ պալատի կողմից		Բյուջեի կատարման ընթացքում բյուջետային օրենսդրության խախտումների բացահայտում	
	Բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվության քննարկում և հաստատում օրենսդիր մարմնի կողմից			Բյուջետային օրենսդրության պահանջներին հաշվետվության համապատասխանության ստուգում

Բյուջետային վերահսկողության փոխկապվածությունը բյուջետային միջոցների կառավարման համակարգի մյուս տարրերի հետ, առաջին հերթին, որոշվում է բյուջետային պլանավորման գործող մոդելով, քանի որ հենց պլանավորման փուլում են սահմանվում վերահսկողության օր-

յեկտ հանդիսացող քանակական և որակական չափորոշիչները և ցուցանիշները: Մասնավորապես, ծախսերի կառավարման մեթոդի պայմաններում որպես այդպիսիք հանդես են գալիս նախահաշվային ցուցանիշները:

Բյուջետային վերահսկողությունը, որպես բյուջետային միջոցների կառավարման գործառույթ, պետք է ուղղված լինի պետական կառավարման մարմինների խնդիրների լուծմանը և նպատակների ձեռք բերմանը: Այս առումով, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում բյուջետային քաղաքականության գերակա նպատակներից մեկն է հանդիսանում բյուջետային միջոցների կառավարման արդյունավետության բարձրացումը:

Բյուջետային համակարգի միջոցով իրականացվող ֆինանսական ռեսուրսների վերաբաշխումից հատույցը, ըստ էության, պայմանավորում է տնտեսական աճի որակը և սոցիալ-տնտեսական էֆեկտը: Շուկայական հարաբերություններին անցմամբ պայմանավորված արմատական քաղաքական և տնտեսական բարեփոխումների իրականացումը, ի թիվս այլ խնդիրների, պահանջում է նաև բյուջետային համակարգի համալիր փոփոխություն, որի հիմնական նպատակներից մեկն է հանդիսանում ֆինանսական ռեսուրսների վերաբաշխման և օգտագործման համակարգերի արդյունավետության բարձրացումը: Որպես կանոն, բյուջետային միջոցների անարդյունավետ օգտագործումը բացատրվում է դրանց բաշխման հստակ ընթացակարգերի բացակայությամբ, բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում թույլ տրվող խախտումներով, բյուջետային վերահսկողության գործունե համակարգի բացակայությամբ և այլն: Դրված նպատակների ձեռք բերումը պահանջում է բյուջետային գործընթացի կազմակերպման գործող մոդելին բնորոշ մի շարք թերությունների վերացում: Մասնավորապես, որպես բյուջետային ծախսերի պլանավորման ծախսային մեթոդի թերություններ կարելի է նշել հետևյալները.

1. Բյուջեի նախագծի կազմման փուլում՝
 - եռամյա և մեկ բյուջետային տարվա կտրվածքով բյուջետային

պլանավորումների ձևական բնույթը,

- բյուջետային ռեսուրսների բաշխումն ըստ ֆինանսավորման ուղղությունների և միջոցառումների՝ առանց պետական քաղաքականության գերակայություններին դրանց համապատասխանության գնահատման,

- բյուջետային միջոցների օգտագործման նպատակների սահմանման և արդյունավետության գնահատման չափորոշիչների բացակայությունը:

2. Բյուջեի նախագծի հաստատման փուլում՝

- բյուջեի նախագծում բյուջետային քաղաքականության գերակայությունների ձեռք բերման աստիճանի գնահատման պայմանների բացակայությունը:

3. Բյուջեի կատարման փուլում՝

- բյուջեի կատարումն ըստ ծախսերի հանգում է բյուջեի մասին օրենքով հաստատված բյուջետային հատկացումների ապահովմանը՝ առանց դրանց նպատակայնության և արդյունավետության գնահատման:

4. Բյուջեի վերահսկողության փուլում՝

- բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունքների և պլանավորման հիմնավորվածության արտաքին և ներքին վերահսկողության ընթացակարգերի բացակայությունը,

- պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության ֆինանսական արդյունքների գնահատման մեթոդների բացակայությունը:

Բյուջետային վերահսկողության արդյունավետությունը որոշակիորեն կախված է բյուջետային գործընթացում կիրառվող բյուջետավորման մեթոդից: Այս առումով, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման համար նպատակահարմար է ծախսերի կառավարման փոխարեն կիրառել արդյունքների կառավարում: Այս ռազմավարության էությունը կայանում է նրանում, որ բյուջետային քաղաքականության առումով հիմնական

այլան են մղվում նախապես ակնկալվող արդյունքների սահմանումը և դրանց ձեռք բերման նպատակով համապատասխան ծախսային քաղաքականության իրականացումը: Նման քաղաքականությունը ենթադրում է ոչ միայն բյուջեի կազմման, այլ նաև դրա կատարման նկատմամբ վերահսկողության մեխանիզմի որակական փոփոխություն, քանի որ ինչպես հայտնի է բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերը փոխկապակցված են:

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման մեթոդը լայնորեն կիրառող զարգացած երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ այս դեպքում արտաքին պետական ֆինանսական վերահսկողության մարմիններն իրենց հիմնական ուղադրությունը կենտրոնացնում են պետական միջոցների և պետական սեփականության օգտագործման արդյունավետության վերահսկողության վրա: Շատ մասնագետների կողմից տվյալ գործունեության բնութագրման համար օգտագործվում է «արդյունավետության աուդիտ» հասկացությունը: Սակայն պետք է նշել, որ այն դեռևս չունի միասնական սահմանում և մեկնաբանվում է տարբեր կերպ: Առավել հաճախ «արդյունավետության աուդիտ» հասկացությունը սահմանվում է որպես.

- հատուկ բնույթի ստուգում: Ընդհանուր առմամբ ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության աուդիտն իրենից ներկայացնում է տարաբնույթ ռեսուրսների օգտագործման ոլորտում սուբյեկտների գործունեության թափանցիկ և հավաստի ստուգում:¹¹⁸ Արդյունավետության աուդիտն իրենից ներկայացնում է արտաքին վերահսկողության պետական մարմինների կողմից իրականացվող անկախ ստուգում բյուջետային միջոցների օգտագործման և պետական սեփականության կառավարման արդյունավետության, խնայողականության և էֆեկտիվության գնահատման նպատակով:¹¹⁹

- գործունեության արդյունավետության գնահատման միջոց: Արդ-

¹¹⁸ Рябухин С. Аудит эффективности государственных расходов в практике финансового Контроля. Финансы, 2003г., № 4 стр.54

¹¹⁹ Афанасьев М. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа. Финансовый контроль, 2003г. стр.51

յունավետության աուդիտն ենթադրում է խնայողականության, արտադրողականության և արդյունավետության ցուցանիշների միջոցով գործունեության գնահատում:¹²⁰ Արդյունավետության աուդիտը կարելի է սահմանել որպես պետական գործառույթների իրականացման, պետական ռեսուրսների օգտագործման ուղղությամբ գործադիր իշխանության և պետական այլ մարմինների գործունեության արդյունավետության գնահատում, ինչպես նաև նրանց աշխատանքների բարելավման վերաբերյալ առաջարկությունների մշակում:¹²¹

• Ֆինանսական վերահսկողության նոր մեթոդ: Արդյունավետության աուդիտը ֆինանսական վերահսկողության հիմնական մեթոդներից է, որը թույլ է տալիս գնահատել ֆինանսական հոսքերի և պետական սեփականության կառավարման արդյունավետությունը, բացահայտել պետական մարմինների գործունեության բարելավման հնարավորությունները:¹²² Արդյունավետության աուդիտը պետական միջոցների ֆինանսական վերահսկողության տեսակ է, որն իրականացվում է պետական իշխանության մարմինների և բյուջետային միջոցներ հատկացնող և օգտագործող մարմինների գործունեության ստուգման միջոցով՝ սեփական գործառույթների կատարման և խնդիրների լուծման համար տրամադրված պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը պարզելու նպատակով:¹²³

Բյուջետային միջոցների արդյունավետ օգտագործումն ենթադրում է պետական ֆինանսական վերահսկողության գործուն և նպատակադրված համակարգի ստեղծում: Չնայած «արդյունավետության աուդիտ» հասկացության տարբեր մեկնաբանություններին, բոլոր մասնագետները միակարծիք են այն հարցում, որ վերահսկողական միջոցառումների

¹²⁰ Липунцов Ю. Внутренний аудит федеральных органов исполнительной власти. Финансовый менеджмент, 2005г. №4

¹²¹ Кондаурова Н. Превентивная функция аудита эффективности бюджетных расходов на уровне муниципальных образований. Финансы и кредит, 2005г. №13

¹²² Мешалкина Р. Аудит эффективности - объективная необходимость. Финансы, 2005г. №2, стр.66

¹²³ Саунин А. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. Финансы, 2004г. №9, стр.54

տվյալ տեսակը հանդիսանում է բյուջետային վերահսկողության համակարգի անբաժանելի տարրը ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում:

Բյուջետային վերահսկողության նպատակների ձեռք բերման և խնդիրների լուծման առանցքային պայմաններից է վերահսկողական գործունեության կազմակերպման և իրականացման արդյունավետությունը:

Բյուջետային վերահսկողության հիմնական սկզբունքներ են.

- մասնագիտական անկախությունը,
- հրապարակայնությունը,
- օրինականությունը,
- օբյեկտիվությունը,
- պլանայնությունը,
- համակարգվածությունը,
- անընդհատությունը,
- արդյունավետությունը:

Մասնագիտական անկախությունը նշանակում է, որ պետք է բացառվեն վերահսկողություն իրականացնող մարմնի կամ պաշտոնատար անձի վրա ուժային, բարոյական կամ նյութական ներգործության հնարավորությունները: Վերահսկողություն իրականացնող մարմինները պետք է օժտված լինեն կազմակերպական, գործառնական, նյութական և այլ բնույթի անկախությամբ այն ֆիզիկական և իրավաբանական անձանցից, որոնց գործունեությունը նրանք ստուգում են, ինչպես նաև նրանց հետ փոխկապակցված անձանցից: Վերահսկող մարմնի անկախությունը պետք է երաշխավորվի օրենսդրությամբ համապատասխան կարգավիճակի սահմանմամբ, ինչպես նաև համապատասխան գործառույթներով և պետական մարմինների համակարգում նրա ենթակայության կարգավիճակի ամրագրմամբ: Անկախությունը նաև պահանջում է տվյալ մարմնի իրավունքների և պարտականությունների հստակ և ամբողջական սահմանում: Միաժամանակ, որոշակի ինքնուրույնությամբ պետք է օժտված լինեն տվյալ մարմնի աշխատակիցները սեփական

գործառույթների իրականացման հարցում, որի պարագայում կբացառվեն նրանց գործունեության ուղղորդման հնարավորությունները և վերջիններս կունենան հարաբերական ազատություն իրենց պարտականությունների իրականացման գործընթացում: Ակնհայտորեն, նման ինքնուրույնությունը պետք է դրսևորվի նաև նրանց իրավական կարգավիճակի, աշխատանքի վարձատրության երաշխիքների, պետական պաշտպանության միջոցների հստակ ամրագրմամբ:

Վերահսկողություն իրականացնող մարմնի անկախությունն երաշխավորող միջոցներից մեկն է հանդիսանում ֆինանսավորման աղբյուրների տրամադրումը: Այս առումով, դա պետք է իրականացվի բացառապես բյուջետային միջոցների հաշվին և կախված չլինի վերահսկողության արդյունքներից: Ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը, ստուգումների արդյունքում հայտնաբերված խախտումների որոշակի մասի հաշվին ստուգում իրականացնող կազմակերպության ֆինանսավորումը շատ դեպքերում ոչ արդյունավետ է, չի ծառայում իր բուն նպատակին և ստեղծում է լրացուցիչ խնդիրներ: Ինչպես նշում է Լ. Օվսյանիկովը, բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող մարմինը պետական բյուջեից պետք է ստանա սեփական խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ միջոցներ և կարողանա ինքնուրույնաբար տնօրինել դրանք:¹²⁴ Իսկ Ն. Պոդոլսյանն այդ կապակցությամբ առաջարկում է վերահսկողություն իրականացնող մարմնին տալ իրավասություն ինքնուրույնաբար պլանավորելու ֆինանսական ռեսուրսների այն ծավալը, որն անհրաժեշտ է սեփական գործունեության կազմակերպման և իրականացման համար:¹²⁵

Եթե դիտարկենք նշված սկզբունքի գործնական իրացման դրսևորումները եվրոպական պետություններում, ապա կարող ենք արձանագրել, որ Շվեդիայում բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը՝ Ազգային վերստուգիչ բյուրոն, գործում է բացառապես ինքնուրույն, կառավարություն

¹²⁴ Овсянников Л. Государственный финансовый контроль: кому он нужен. Президентский контроль. 1996г. N 5

¹²⁵ Погосян Н. Счетная палата РФ. М: Юрист, 1998г. стр. 101

նից և պառլամենտից անկախ: Պառլամենտն իրավասու է ընդամենը որոշել բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի գործունեության ընդհանուր ուղղությունները:¹²⁶ Այս առումով, հարկ է նշել, որ այն դեպքերում, երբ գործադիր իշխանության մարմինների կողմից է իրականացվում պետական ֆինանսական վերահսկողություն, որոշակի խնդիրներ են առաջանում ինչպես վերահսկվող օբյեկտից վերահսկողություն իրականացնող մարմնի անկախության, այնպես էլ որոշումների ընդունման ժամանակ տվյալ մարմնի աշխատակիցների ինքնուրույնության ապահովման ժամանակ:

Բյուջետային վերահսկողության հաջորդ սկզբունքը հրապարակայնությունն է, որը որոշ դեպքերում անվանում են նաև թափանցիկության սկզբունք: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային վերահսկողության հրապարակայնությունը ժամանակակից ժողովրդավարական հասարակարգի անհրաժեշտ բաղկացուցիչներից մեկն է, քանի որ այն ապահովում է անհրաժեշտ տեղեկատվություն պետական կառավարման վիճակի մասին: Այն նաև ենթադրում է պետական վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գործունեության թափանցիկություն և իրականացվող գործունեության արդյունքների վերաբերյալ տեղեկատվության հասանելիություն: Որպես կանոն, հրապարակայնությունն ապահովվում է վերահսկող մարմնի տարեկան և ընթացիկ հաշվետվությունների, ինչպես նաև առանձին ստուգումների վերաբերյալ հրապարակումների ներկայացման միջոցով: Եթե արդյունքները չեն հրապարակվում, ապա վերահսկողությունը կորցնում է իր կանխարգելիչ գործառույթը: Միաժամանակ պետք է նշել, որ հրապարակայնության ապահովումը բավականաչափ բարդ խնդիր է, քանի որ շատ դեպքերում վերահսկողության օբյեկտ հանդիսացող գերատեսչությունները հակված չեն հայտնաբերված խախտումների մասին տեղեկատվության հաղորդմանը: Սակայն պետք է հաշվի առնել այն հանգամանքը, որ վերահսկողության արդյունքների վերաբերյալ հասարակության տեղեկացվածության ապահովումը նպաստում է վերահսկողության կարևորության և արդյունավետության

¹²⁶ Госконтроль в Швеции. Перевод В Шелюто. Контроллинг. 1994г. N 1

վերաբերյալ դրական վերաբերմունքի ձևավորմանն, ինչն էլ, իր հերթին, բարձրացնում է վերահսկող մարմնի կարգավիճակը: Տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացման ներկա մակարդակը հնարավորություն է տալիս ստեղծել վերահսկողության հրապարակայնության ապահովման գործուն համակարգ: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է պարտավորեցնել վերահսկող, ինչպես նաև բյուջեի կատարման գործընթացում ներգրավված բոլոր մարմիններին վերահսկողական միջոցառումների վերաբերյալ համապարփակ և ամբողջական տեղեկատվություն ներկայացնել համացանցում:

Օրինականության սկզբունքի գործնական իրացումը, որպես կանոն, ապահովվում է երկրի Սահմանադրությամբ, որով նախատեսվում է, որ պետական կառավարման բոլոր մարմինները պետք է գործեն օրինականության շրջանակներում, ապահովեն հասարակության և քաղաքացիների շահերի պաշտպանությունը: Բյուջետային վերահսկողության մարմինները և համապատասխան պաշտոնատար անձինք պարտավոր են ապահովել երկրի Սահմանադրության և օրենքների պահանջների կատարումը: Ակնհայտ է, որ օրինականության սկզբունքն ենթադրում է բյուջետային վերահսկողության հետ կապված հարաբերությունների հստակ և ամբողջական օրենսդրաիրավական կարգավորում: Նորմատիվ իրավական բազան պետք է առավելագույնս համապատասխանի վերահսկիչ մարմինների առջև դրված նպատակներին և հասարակության ու պետության պահանջներին: Օրինականության սկզբունքն ենթադրում է, որ վերահսկողություն իրականացնող մարմինների կողմից պետք է խստորեն պահպանվեն օրենսդրության պահանջները՝ սեփական վերահսկողության գործունեության իրականացման ընթացքում: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային վերահսկողության օրինականության սկզբունքը համակարգային հասկացություն է, որն իր մեջ ընդգրկում է ինչպես վերահսկողություն իրականացնող, այնպես էլ վերահսկվող մարմինների կողմից օրինականության պահպանումը:

Օբյեկտիվության սկզբունքը պահանջում է անկողմնակալ մոտեցում ինչպես վերահսկողության ընթացակարգերի, այնպես էլ դրա

արդյունքների գնահատման նկատմամբ: Ստուգումների պլանավորման և անցկացման ժամանակ կիրառվող մոտեցումները, ինչպես նաև արդյունքների ամփոփումը պետք է զերծ լինեն սուբյեկտիվ դրսևորումներից, տարբեր շահագրգիռ կողմերի ներգործությունից և լոբբիստական ազդեցությունից: Միաժամանակ, ստուգումների արդյունքում ձևավորված եզրակացությունները ևս պետք է լինեն համոզիչ, հիմնավորված և հավաստի:

Բյուջետային վերահսկողության պլանայնության սկզբունքը պայմանավորված է ստուգվող կազմակերպության բնույթով և պլանավորման անհրաժեշտությամբ: Ելնելով դրանից, ստուգող մարմինները վերահսկողություն իրականացնում են, որպես կանոն, տարեկան, եռամսյակային և ամսեկան պլանների հիման վրա՝ միաժամանակ պահպանելով ստուգումների իրականացման համար անհրաժեշտ անսպասելիության աստիճանը:

Համակարգայնության սկզբունքը նշանակում է, որ վերահսկողական միջոցառումների իրականացման ժամանակ պետք է հաշվի առնվեն վերահսկվող օբյեկտի գործունեության բոլոր կողմերը: Միաժամանակ պետք է պահպանվեն վերահսկողության իրականացման մեթոդների և ձևերի պահանջները:

Բյուջետային վերահսկողության անընդհատության սկզբունքն ենթադրում է, որ վերահսկողության բոլոր օբյեկտներն ենթակա են սահմանված ժամկետներում մշտապես իրականացվող նախնական, ընթացիկ և եզրափակիչ վերահսկողության: Այն ապահովում է խնդիրների և պլանային առաջադրանքների նկատմամբ մշտական հսկողություն, իսկ շեղումների բացահայտման դեպքում՝ նաև ուղղորդում:

Արդյունավետության սկզբունքը դրսևորվում է սահմանված նպատակներից շեղումների, դրանց պատճառների և պատասխանատուների ժամանակին և ամբողջական բացահայտման, ինչպես նաև վերահսկողության արդյունքների օպերատիվ իրականացման և պատճառված վնասի հատուցման մեջ:

Այսպիսով, ընդհանրացնելով բյուջետային վերահսկողության

սկզբունքների վերլուծությունը, կարող ենք արձանագրել, որ դրանք խիստ փոխկապակցված են և էականորեն պայմանավորում են վերահսկողության որակը:

Ֆինանսական վերահսկողության ուսումնասիրության տեսանկյունից կարևոր նշանակություն ունի նաև դրա դասակարգման հիմքերի քննարկումը: Ընդհանուր առմամբ, տեսության մեջ դասակարգման տակ ընդունված է հասկանալ ըստ որոշակի խմբերի օբյեկտների, երևույթների և կատեգորիաների տարանջատումը՝ կախված դրանց ընդհանուր հատկանիշներից: Այս տեսանկյունից, պետք է նշել, որ գիտականորեն հիմնավորված դասակարգումը հնարավորություն է տալիս առավել խորությամբ հասկանալ բյուջետային վերահսկողության՝ որպես պետական կառավարման համակարգի կարևոր բաղկացուցիչ մասերից մեկի էությունը:

Ֆինանսական վերահսկողության դասակարգման տեսական և գործնական անհրաժեշտությունը Յու. Իտկինի կողմից հիմնավորվում է հետևյալով. «Շուկայական հարաբերությունների պայմաններում վերահսկողության նոր համակարգի ձևավորման ընթացքում սխալներից խուսափելու նպատակով անհրաժեշտ է, նախ և առաջ, կողմնորոշվել վերահսկողության տեսակների հարցում: Վերահսկողության դասակարգման ժամանակ տեսակի որոշումը հանդիսանում է գլխավորը: Ելնելով վերահսկողության տեսակից, որոշվում են վերահսկողության բնույթը և սուբյեկտները»:¹²⁷

Ընդհանուր առմամբ, ֆինանսական վերահսկողության տեսակները դասակարգվում են ելնելով վերահսկողության նպատակային նշանակությունից: Այս առումով, վերահսկողությունը լինում է բյուջետային, հարկային, մաքսային, արժույթային, ապահովագրական, դրամական շրջանառության նկատմամբ: Ինչպես արդեն նշվեց, բյուջետային վերահսկողությունը իրավասու մարմինների կողմից իրականացվող գործունեություն է բյուջետային գործընթացի մասնակիցների կողմից բյուջե-

¹²⁷ Иткин Ю. Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. М.: Финансы и статистика. 1991 г. стр 62.

տային օրենսդրության պահանջների պահպանման նկատմամբ: Որպես օբյեկտ հանդես են գալիս բյուջետային գործընթացում ծագող տնտեսական հարաբերությունները, ինչպես նաև դրա մասնակիցները: Ըստ գործունեության ոլորտի բյուջետային վերահսկողության՝ օբյեկտները կարելի է պայմանականորեն տարանջատել հետևյալ կերպ.

- բյուջետային գործընթացի այն մասնակիցները, որոնք իրականացնում են բյուջեի կազմումը և կատարումը, ինչպես նաև վերջինիս դրամարկղային սպասարկումը,

- այն առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպությունները, որոնք ստանում են բյուջետային միջոցներ, այդ թվում վերադարձելիության սկզբունքով, որոշակի նպատակների իրականացման համար,

- պետական կառավարման մարմինները, այդ թվում, բյուջետային հատկացումներ կատարողները և ստացողները,

- իշխանության այլ մարմինները, որոնց օրենսդրությամբ սահմանված կարգով տրված են բյուջետային իրավասություններ:

Ըստ իրականացման ձևի, ինչպես պետական ֆինանսական վերահսկողության մյուս տեսակները, բյուջետային վերահսկողությունը ևս տարանջատվում է նախնական, ընթացիկ և եզրափակիչ վերահսկողության:

Նախնական վերահսկողությունն իրականացվում է ֆինանսական բնույթի որոշումների քննարկման և կայացման փուլում: Դա, նախ և առաջ, վերաբերում է պլանավորվող ժամանակահատվածում ռեսուրսների ծավալի որոշման և դրանց բաշխման գործընթացին: Նախնական վերահսկողությունը պետք է նախորդի հարկային և այլ վճարումների բյուջե մուտքագրմանը, բյուջետային միջոցների ծախսմանը և ֆինանսատնտեսական բնույթի որոշումների ընդունմանը: Այլ կերպ ասած, այն իրականացվում է բյուջեի պլանավորման և կազմման փուլում: Նախնական վերահսկողությունն անհրաժեշտ է նաև բյուջետային հարաբերությունները կարգավորող օրենքների և այլ իրավական ակտերի մշակման և ընդունման փուլում, ինչն ենթադրում է նաև նախկինում ընդունված որոշումների արդյունքների փորձագիտական գնահատում և վերլուծությամբ:

յուն: Այն հնարավորություն է տալիս պարզել պլանավորվող ծախսերի հիմնավորվածությունը և օրենսդրության պահանջների պահպանումը: Բացի այդ, հատուկ ուշադրություն է դարձվում նաև եկամտային աղբյուրների ապահովվածությանը և բյուջեի եկամտային մասի օպտիմալ ձևավորմանը:

Բյուջետային միջոցների օգտագործման նախնական վերահսկողությունը նպաստում է.

- բյուջետային միջոցների արդյունավետ և օրինական օգտագործմանը,

- այնպիսի պայմանների և նախադրյալների ստեղծմանը, որոնց պարագայում բյուջետային միջոցներ ստացողները հակված չեն լինի այդ միջոցների ոչ նպատակային նշանակությամբ օգտագործմանը,

- վերահսկողության հետագա ուղղությունների հստակեցմանը:

Ընթացիկ վերահսկողությունն իրականացվում է բյուջեի կատարման փուլում օպերատիվ տվյալների և բյուջեի կատարման ընթացիկ հաշվետվությունների վերլուծության միջոցով: Ըստ էության, այն իրենից ներկայացնում է ընթացիկ գործունեության նկատմամբ վերահսկողություն, որի էությունը կայանում է բյուջետային միջոցներ ստացողների կողմից ֆինանսական կարգապահության նորմերի պահպանման նկատմամբ կանոնավոր ստուգումների իրականացման մեջ՝ ուղղված բյուջետային միջոցների նպատակային օգտագործման ապահովմանը:

Ընթացիկ վերահսկողության ձև է հանդիսանում բյուջետային միջոցներ ստացողների կողմից դրանց օգտագործման նպատակային նշանակության ստուգումը՝ դրամարկղային ծախսերի իրականացումից հետո տվյալ ֆինանսական ժամանակաշրջանի ընթացքում: Մասնավորապես, նման օրինակ կարող է լինել բյուջետային միջոցներ ստացողների կողմից դրամարկղային գործարքների կատարման ճշգրտության ստուգումը, որի նպատակն է պարզել կանխիկ միջոցների օգտագործման համապատասխանությունը նախատեսված նպատակներին:

Եզրափակիչ վերահսկողությունն իրականացվում է վերահսկող մարմինների կողմից ֆինանսական գործարքի ավարտից կամ բյուջե-

տային միջոցների ֆիզիկական ծախսի իրականացումից հետո: Եզրափակիչ վերահսկողության առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ ստուգվող ժամանակաշրջանը գտնվում է ընթացիկ ֆինանսական ժամանակաշրջանից դուրս, բյուջետային միջոցներ ստացողներն արդեն ներկայացրել են բյուջետային միջոցների օգտագործման վերաբերյալ հաշվետվություն և ստուգող մարմինը վերլուծում է դրա համապատասխանությունը պլանավորված ծախսերին: Ակնհայտ է, որ վերահսկողության այս ձևը խիստ կարևոր նշանակություն ունի, քանի որ ստուգվող ժամանակահատվածն առավել ընդգրկում է, իր մեջ ներառում է վերահսկվող օբյեկտի ֆինանսատնտեսական գործունեության առավել լայն շրջանակներ և հնարավորություն է տալիս բացահայտել այնպիսի թերություններ, որոնք հնարավոր չեն եղել պարզել ընթացիկ և նախնական վերահսկողության ընթացքում:

Վերահսկողության արդյունավետության ապահովման հարցում կարևոր նշանակություն ունեն նաև կիրառվող մեթոդները, որոնք ձևավորվել են գործնական դաշտում և կախված են վերահսկողության նպատակային գործառույթից: Մասնավորապես, ֆինանսական վերահսկողության մեթոդները հիմնված են հաշվապահական հաշվառման, վիճակագրության, տնտեսական վերլուծության և տնտեսագիտության այլ ճյուղերի կողմից մշակված մեթոդաբանությունների վրա: Բյուջետային վերահսկողության հիմնական մեթոդներն են փաստաթղթային և կամերալ ստուգումները, տնտեսական վերլուծությունը, դիտարկումը, հետաքննությունը և այլն:

Փաստաթղթային ստուգումն իրականացվում է անմիջականորեն գերատեսչությունում, կազմակերպությունում և հիմնարկում՝ համապատասխան պաշտոնատար անձանց ներկայությամբ: Տեղեկատվության աղբյուր է հանդիսանում հաշվապահական հաշվառման և վիճակագրական փաստաթղթերը, ծախսային նախահաշիվները և այլն:

Կամերալ ստուգումներն իրականացվում են վերահսկող մարմնի գտնվելու վայրում՝ վերահսկողության ենթարկվող կազմակերպության կողմից տրամադրված փաստաթղթերի հիման վրա: Կամերալ ստու-

գումների նպատակն է պարզել ներկայացված հաշվետվություններում արտացոլված ցուցանիշների հավաստիությունը և ճշգրտությունը:

Բյուջետային վերահսկողության կարևոր մեթոդներից մեկն է հանդիսանում նաև տնտեսական վերլուծությունը, որն ուղղված է, նախ և առաջ, բյուջետային միջոցների առավել արդյունավետ օգտագործմանը և եկամտային մասի ռեզերվների բացահայտմանը: Դիտարկումն ուղղված է ստուգվող սուբյեկտի ֆինանսատնտեսական գործունեության հետ ծանոթացմանը: Ինչ վերաբերում է հատաքննությանը, ապա այն իրականացվում է համապատասխան կազմակերպությունում և առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ ստուգվում են ոչ թե հաշվապահական հաշվառման կամ վիճակագրական փաստաթղթերը, այլ կոնկրետ համապատասխան աշխատանքները, ծախսային գործառնությունները և այլն:

Պետք է նշել, որ բյուջետային վերահսկողության նշված մեթոդներից հիմնականն է հանդիսանում ստուգումը, որը ենթադրում է սկզբնական փաստաթղթերի, հաշվապահական և վիճակագրական հաշվետվությունների, դրամական միջոցների և ապրանքանյութական արժեքների փաստացի ծավալների ստուգում: Դրա արդյունքները ձևակերպվում են ակտի տեսքով, որն ունի իրավաբանական ուժ և հանդիսանում է ապացույցի աղբյուր հետաքննական և դատական պրակտիկայում: Որպես կանոն, ստուգման նպատակն է ֆինանսատնտեսական գործարքների իրականացման ժամանակ օրենսդրության պահանջների պահպանումը, դրանց հիմնավորվածության ապահովումը, նյութական, ապրանքային և ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման նորմատիվային պահանջների պահպանումը:

Ստուգումն իրենից ներկայացնում է կազմակերպությունների և հիմնարկների ֆինանսատնտեսական գործունեության, ինչպես նաև բյուջետային միջոցների օգտագործման ուղղությամբ իրականացվող գործունեության վերահսկողության ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների համալիր, ուղղված ֆինանսատնտեսական գործարքների հիմնավորվածության, նպատակայնության և տնտեսական արդյունավե-

տության ապահովմանը, ֆինանսական կարգապահության պահպանմանը: Ըստ բովանդակության, ստուգումները լինում են փաստաթղթային և փաստացի: Փաստաթղթային ստուգմամբ որոշվում է օգտագործված միջոցների օրինականությունը և նպատակայնությունն, իսկ փաստացիի դեպքում պարզվում է կանխիկ դրամական միջոցների, արժեթղթերի և նյութական արժեքների առկայությունը:

Ըստ ժամանակի, ստուգումները լինում են պլանային և արտապլանային: Հիմնականում ստուգումներն իրականացվում են ըստ համապատասխան պլանի, որը կազմվում է վերադաս մարմինների և գերատեսչությունների կողմից: Արտապլանային ստուգումների իրականացման համար հիմք է հանդիսանում բյուջետային միջոցների և նյութական արժեքների ոչ արդյունավետ օգտագործման վերաբերյալ համապատասխան աղբյուրներից ստացվող ազդակները: Ըստ վերահսկողության օբյեկտի գործունեության ընդգրկվածության տարբերակվում են ամբողջական և մասնակի, համալիր և թեմատիկ ստուգումներ: Ամբողջական ստուգումների դեպքում վերահսկողության են ենթարկվում որոշակի ժամանակահատվածում ֆինանսատնտեսական գործունեության բոլոր ասպեկտները: Մասնակի ստուգումներն իրենցից ներկայացնում են որոշակի կարճ ժամանակահատվածում, գործունեության առանձին ասպեկտների կամ առանձին գործարքների նկատմամբ իրականացվող վերահսկողություն:

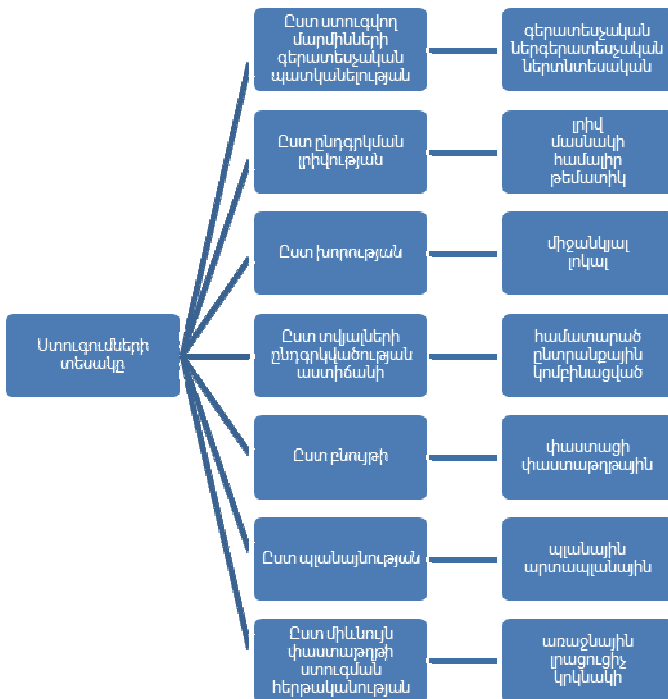
Ըստ վերահսկողության ենթարկվող գործունեության ծավալի ստուգումները լինում են համալիր և թեմատիկ: Առաջինի դեպքում ստուգման են ենթարկվում վերահսկողության օբյեկտի գործունեության բոլոր կողմերը: Հիմնական խնդիրներն են հանդիսանում.

- բյուջետային կարգապահության ապահովումը,
- բյուջետային և արտաբյուջետային միջոցների նպատակային և խնայողաբար օգտագործման ապահովումը,
- նյութական և դրամական միջոցների պահպանման ապահովումը,
- բյուջետային գործընթացի և նախահաշվային ֆինանսավորման

բոլոր փուլերի ճիշտ և ժամանակին անցկացման ապահովումը,

- հաշվապահական հաշվառման և հաշվետվությունների կազմման ճշգրտության ապահովումը,
- բյուջետային եկամուտների ռեզերվների բացահայտումը:

Թեմատիկ ստուգումները ուղղվում են օբյեկտի գործունեության առանձին տեղամասերի կամ բյուջետային վերահսկողության առանձին թեմաների հետազոտմանը: Վերլուծության ենթարկելով մի քանի սուբյեկտներում թեմատիկ ստուգումների արդյունքները, հնարավոր է դառնում պատկերացում կազմել համանման այլ սուբյեկտներում տիրող իրավիճակի մասին: Դա հնարավորություն է տալիս վերադաս մարմիններին օպերատիվ կերպով ձեռնարկել միջոցներ առկա բացթողումների և թերությունների վերացման համար:



Գծապատկեր 1. Ստուգումների տեսակներն ըստ դասակարգման չափանիշների

Ստուգումները, որպես կանոն, դասակարգվում են նաև այլ չափանիշներից ելնելով: Ստուգումների արդյունքում կազմվում է համապատասխան ակտ, որն ունի կարևոր իրավաբանական նշանակություն և, որում պետք է արտացոլվեն ստուգումների արդյունքում բացահայտված բոլոր խախտումները և բացթողումները, որն անհրաժեշտության դեպքում, համապատասխան ընթացակարգերն անցնելուց հետո, կարող է ուղարկվել իրավապահ մարմիններին համապատասխան ընթացք տալու համար:

Ամփոփելով, անհրաժեշտ նշել, որ ընդհանուր տնտեսական քաղաքականության արդյունավետության և տնտեսական համակարգի կայուն զարգացման գործում խիստ մեծ է բյուջետային վերահսկողության դերը: Միաժամանակ, բյուջետային բարեփոխումների ներկա փուլում, երբ լայն տարածում են ստանում բյուջետավորման նոր, առավել առաջադեմ մեթոդները, որոշակիորեն փոխվում են նաև բյուջետային վերահսկողության հիմնական շեշտադրումները: Դա, իր հերթին, պահանջում է վերահսկողական գործունեության առանձնահատկությունների համակողմանի վերլուծություն և տնտեսական նոր իրողություններին այդ համակարգի հարմարեցում:

Ցանկացած խոշորամասշտաբ ծրագրի, այդ թվում բյուջետային ծախսերի իրականացման գործում արդյունավետության ապահովումը մեծապես կախված է այդ գործընթացի նկատմամբ իրականացվող վերահսկողությունից: Տվյալ ուղղությամբ միջազգային պրակտիկայում ձևավորված են մոտեցումներ, որոնք էապես նպաստում են գործող վերահսկողական համակարգերի գործունեության արդյունավետությունը:

Տարբեր երկրներում գործող բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող գրեթե բոլոր մարմիններն ունեն մեկ կարևոր ընդհանրություն՝ անկախության բարձր աստիճան: Մասնավորապես, Գերմանիայում գործող դաշնային հաշվիչ պալատի կարգավիճակը և հիմնական լիազորությունները սահմանված են «Դաշնային հաշվիչ պալատի մասին»

օրենքով:¹²⁸ Այն գործում է կառավարության և պառլամենտի հետ համատեղ և հանդիսանում է անկախ գործընկեր իշխանության նշված թևերի համար: Դաշնային հաշվիչ պալատը հանդիսանում է ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնող անկախ մարմին և հաշվետու է օրենքի առաջ: Ընդ որում, ինչպես և շատ երկրներում, Դաշնային հաշվիչ պալատի և նրա անդամների իրավական կարգավիճակը և հիմնական խնդիրներն ամրագրված են երկրի Սահմանադրությամբ, իսկ դրանց իրականացման և գործունեության կազմակերպման ընթացակարգային մեխանիզմները սահմանված են այդ մարմնի գործունեությունը կարգավորող հատուկ օրենքում:¹²⁹ Գերմանիայի Դաշնային հաշվիչ պալատի գործունեության առանձնահատկություններից է այն, որ վերջինս օժտված չէ գործադիր ֆունկցիաներով: Այն պարզապես իր ուսումնասիրությունների արդյունքները ներկայացնում է պառլամենտի համապատասխան հանձնաժողովին, իսկ վերջինս կատարում է որոշակի հետևություններ ներկայացված առաջարկությունների և հայտնաբերված խախտումների վերաբերյալ: Հատկանշական է, որ Դաշնային հաշվիչ պալատի կողմից ներկայացված առաջարկությունների և եզրակացությունների մոտ 90 տոկոսն ընդունվում է պառլամենտի կողմից: Դաշնային հաշվիչ պալատի կողմից իրականացվող ստուգումների հիմնական չափորոշիչը խնայողականությունն ու ճշգրտությունն է: Այլ կերպ ասած, տվյալ մարմինն իր ստուգումների ընթացքում հիմնական ուշադրությունը սևեռում է օրենքների պահանջների կատարման և բյուջետային միջոցների օգտագործման հետ կապված գործառնությունների ճշգրտության ապահովման վրա: Տնտեսական արդյունավետության ապահովման կտրվածքով իրականացվող ստուգումների ընթացքում ուսումնասիրվում է կատարված ծախսերի և ստացված արդյունքի հարաբերակցությունը և գնահատվում է սահմանված նպատակների իրագործման աստիճանը:

¹²⁸ Федеральная счетная палата Германии. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2003 г. № 4

¹²⁹ Федеральная счетная палата Германии. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2003 г. № 4

Դաշնային հաշվիչ պալատը վերահսկողություն է իրականացնում.

- բյուջետային ֆինանսավորման և պետական գույքի կառավարման նկատմամբ,

- պետական ձեռնարկությունների և պետական բաժնեմաս ունեցող սուբյեկտների գործունեության նկատմամբ,

- սոցիալական ապահովագրության դաշնային և տարածքային կազմակերպությունների գործունեության նկատմամբ, եթե վերջիններս ստանում են պետական դոտացիաներ կամ օգտվում են պետական երաշխիքներից,

- մասնավոր տնտեսավարող սուբյեկտների գործունեության նկատմամբ՝ խիստ որոշակի դեպքերում:

Բացի Դաշնային հաշվիչ պալատից, Գերմանիայում գործում են նաև ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնող ֆեդերալ հողերի հաշվիչ պալատները, որոնք անկախ են միմյանցից:¹³⁰ Միաժամանակ, դրանք սերտ համագործակցության մեջ են գտնվում Դաշնային հաշվիչ պալատի հետ, ինչը պայմանավորված է երկրում գործող բյուջետային իրավունքի առանձնահատկություններով: Ընդհանուր առմամբ, որ շատ ծրագրեր համատեղ ֆինանսավորվում են դաշնային և հողերի բյուջեներից, որոշ ծրագրեր իրականացվում են հողերի կողմից՝ դաշնային կառավարության հանձնարարությամբ, իսկ երկրում գործող մի շարք հարկատեսակներից կատարվում են մասհանումներ հողերի բյուջեներին: Ընդ որում, ստուգումներ կարող են իրականացվել Դաշնային և հողերի հաշվիչ պալատների հետ համատեղ, ինչպես նաև փոխադարձ համաձայնությամբ կարող են որոշ գործողություններ փոխանցել միմյանց:

Հաշվիչ պալատների կողմից իրականացվող ստուգումներն ուղղված են.

- պետական բյուջեի մասին օրենքի պահանջների պահպանմանը,

¹³⁰Федеральная счетная палата Германии. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2003 г. № 4

- եկամուտների և ծախսերի փաստաթղթային հիմնավորմանը, հաշվետվությունների ճշգրիտ կազմմանը,

- հատկացված ֆինանսական միջոցների խնայողաբար և արդյունավետ օգտագործմանը:

Դաշնային հաշվիչ պալատի կողմից իրականացվող վերահսկողության արդյունքում կազմվում է տարեկան հաշվետվություն, որը կարևոր նշանակություն ունի իշխանության երկու թևերի համար իրենց հետագա քաղաքականության մշակման և իրականացման գործում: Տարեկան հաշվետվությունն, ըստ էության, արտացոլում է հաշվետու տարվա ընթացքում բյուջետային հատկացումների օգտագործման արդյունավետության, հասցեականության և նպատակայնության ստուգումը, հայտնաբերված խախտումների և օրենքի պահանջներից շեղումների արձանագրումը և հետագայում նմանատիպ երևույթներից խուսափելուն ուղղված առաջարկությունների ներկայացումը:

Ընդհանրացնելով Գերմանիայում գործող բյուջետային վերահսկողության համակարգի առանձնահատկությունները, կարող ենք նշել, որ այն ոչ միայն իրականացնում է բյուջետային հատկացումների հասցեականության, այլ նաև տնտեսական արդյունավետության ապահովմանն ուղղված գործառույթ: Այլ կերպ ասած, ստուգումների ընթացքում ոչ միայն պարզվում է հաշվապահական հաշվառման փաստաթղթերի, հաշվետվությունների կազմման ճշգրտությունն, այլ նաև գնահատվում է կատարված բյուջետային ծախսերի և պետական գույքի օգտագործման արդյունավետությունը, որի արդյունքում էլ ներկայացվում են առաջարկություններ պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի կատարելագործման ուղղությամբ:

Բյուջետային վերահսկողության միջազգային փորձի ուսումնասիրության տեսանկյունից ուշագրավ է նաև ԱՊՀ անդամ երկրներում կուտակված փորձը: Հատկանշական է, որ ԱՊՀ ոչ մի երկրում օրենսդրորեն ամրագրված չէ, թե ինչ է հասկացվում պետական ֆինանսական վերահսկողության ներքո, այլ միայն խոսքը գնում է այն իրականացնող մարմնի մասին: Մասնավորապես, Բելառուսի Սահմանադրությ-

յամբ մի ամբողջ գլուխ է նվիրված պետական վերահսկողությանը և պետական վերահսկողության կոմիտեին: Ուկրաինայի սահմանադրության մեջ «վերահսկողություն» բառն օգտագործվում է ֆինանսական ոլորտի կարգավորման և բյուջետային միջոցների վերահսկողության մասերում: 85-րդ հոդվածը պետական բյուջեի կատարման վերահսկողությունը սահմանում է որպես Գերագույն Ռադայի գործառույթներից մեկը: Իսկ սահմանադրության 98-րդ հոդվածը սահմանում է, որ Ուկրաինայի Գերագույն Ռադայի անունից իրականացվող բյուջետային միջոցների ձևավորման և օգտագործման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվում է Հաշվիչ պալատի կողմից: Ռուսաստանի Դաշնության սահմանադրությամբ Հաշվիչ պալատը հիշատակվում է, որպես պառլամենտական ֆինանսական վերահսկողության բարձրագույն մարմին:¹³¹

Պետական ֆինանսական վերահսկողության սահմանումը տրված է նաև այլ երկրների օրենսդրություններում, որտեղ հիմնականում անդրադարձ է կատարվում բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող մարմիններին: Այս առումով, առաջին տարբերությունը, որը կարելի է արձանագրել, այդ մարմինների անվանումներն են: Շատ երկրներում Հաշվիչ պալատներն են, ինչպես օրինակ, Ուկրաինայում, Ռուսաստանում, Մոլդովայում, Դրոգստանում, Ադրբեջանում: Բելառուսում այդ գործառույթն իրականացնում է Պետական վերահսկողության կոմիտեն, Ղազախստանում՝ պետական բյուջեի կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող Հաշվիչ կոմիտեն, Հայաստանում՝ Հաշվեքննիչ պալատը:

Շատ երկրներում բարձրագույն վերահսկողական մարմինը ստեղծված է պառլամենտի ենթակայությամբ, որն ապահովում է նրանց հարաբերական անկախությունը գործադիր իշխանությունից, մասնավորապես, Բելառուսում այդ կառույցը ձևավորվում է նախագա-

¹³¹ Шумакова О. Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в странах СНГ. Государственный контроль 1811-2011гг. Сборник научных трудов, посвященный 200-летию Государственного контроля. 2011г. стр. 185.

հական իշխանության կազմում:¹³²

Վերջին տարիներին զարգացած երկրներում լայնորեն ներդրվում է վերահսկողության նոր ձև, որը ծնունդ է առել 60-ական թվականներին Շվեդիայում և կոչվում է արդյունավետության վերահսկողություն: Վերջինիս էությունը կայանում է նրանում, որ ֆորմալ օրինականությունը և հաշվապահական ճշգրտությունը սահմանվում են ոչ թե վերջնական նպատակ, այլ վերահսկողության սկիզբ: Ստուգումների հիմնական խնդիրն այս դեպքում հանդիսանում է իրականացվող գործառնությունների գործնականության և արդյունավետության գնահատումը: Արդյունավետ, սակայն ոչ գործնական (չեն համապատասխանում պետության սոցիալ-տնտեսական նպատակների ձեռք բերման պահանջներին) ծախսերը վերահսկողության կողմից գնահատվում են ոչ անհրաժեշտ:

Զարգացած երկրներում ներակյումս վերահսկողության գործող մեթոդները լրացվում են նոր գործիքներով, ինչպիսիք են ծրագրային գնահատականը և վերջնական արդյունքների գնահատումը: Ծրագրային գնահատման էությունը կայանում է նրանում, որ գերատեսչական կառավարման համակարգում ներդրվում է մի մեխանիզմ, որը հնարավորություն է տալիս կանոնավոր կերպով հետևել ծրագրի իրականացման ընթացքին, ժամանակին բացահայտել և վերացնել թերությունները, վերահսկել ծրագրային աշխատանքների իրականացման գրաֆիկի պահպանումը, համեմատել ձեռք բերված արդյունքներն ակնկալվողների հետ, համադրել իրականացված ծախսերը և ստացված արդյունքները և, վերջին հաշվով, գնահատել ծրագրի փաստացի արդյունավետությունը:

Մի շարք երկրներում վերահսկողությամբ հիմնական ուշադրությունը սևեռվում էր հիմնական արդյունքների գնահատման վրա: Սակայն ժամանակի ընթացքում պարզ դարձավ, որ այդ ցուցանիշների գնահա-

¹³² Шумакова О. Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в странах СНГ. Государственный контроль 1811-2011гг. Сборник научных трудов, посвященный 200-летию Государственного контроля. 2011г. стр. 186.

տումը հնարավորություն չի տալիս ամբողջությամբ պարզելու բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը: Մասնավորապես, առողջապահության ոլորտում մահճակալների կամ դրանցից օգտվողների թվաքանակը դեռևս բավարար չէ բնակչությանը մատուցվող բուժ-ծառայությունների արդյունավետության գնահատման համար: Այդ իսկ պատճառով, վերջին տարիներին ծրագրերի իրականացման ավանդական բնութագրիչները լրացվում են վերջնական ցուցանիշներով, որոնք առավելագույնս հնարավորություն են տալիս պարզելու պետական ծրագրերի ազդեցությունը հասարակության լայն շերտերի վրա: Նման գործընթացը հիմնականում պայմանավորված է բյուջետավորման նոր՝ մասնավորապես, ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրմամբ, որն ենթադրում է բյուջետային վերահսկողության կազմակերպման և իրականացման նոր մոտեցումների կիրառում: Ծրագրային բյուջետավորման համակարգի պայմաններում ներքին բյուջետային վերահսկողության հիմնական միջոց է հանդիսանում արդյունավետության մշտադիտարկումը, որի արդյունքում կառավարման համապատասխան մարմինները որոշում են ընդունում այս կամ այն ծրագրի հետագա ֆինանսավորման նպատակահարմարության մասին: Այս դեպքում որպես տեղեկատվության աղբյուր են հանդես գալիս մատուցվող ծառայությունների որակի և դրանց ծավալի վերաբերյալ բնակչության շրջանում անցկացվող հարցումները, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության վերաբերյալ կառավարման համապատասխան մարմինների հաշվետվությունները և այլն: Արդյունավետության մշտադիտարկման անցկացման ոլորտում հատկապես առանձնանում են ԱՄՆ-ը, Նոր Զելանդիան, Ավստրալիան, Նիդեռլանդները, Մեծ Բրիտանիան և Շվեդիան: Նշվածներից ուշագրավ է Մեծ Բրիտանիայի փորձը, որն աչքի է ընկնում պետական ֆինանսների կենտրոնացման բարձր աստիճանով: 80-ական թվականներին սկիզբ առած բյուջետային բարեփոխումների հիմնական նպատակ հռչակելով բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը, մշակվեցին արդյունավետության չափորոշիչներ և պետական ծառայությունների որակի ու ծավալի ստանդարտներ: Յուրաքանչյուր

նախարարություն պարտավոր է մշակել ռազմավարական (առնվազն 5 տարվա կտրվածքով) և տարեկան գործունեության պլան: Ռազմավարական պլանն իր մեջ ներառում է այն գերակայությունների և նպատակային թիրախների ամրագրումը, որոնք ուղղված են վերջնական արդյունքների ձեռք բերմանը: Տարեկան պլանի նշանակությունը կայանում է ռազմավարական և ընթացիկ նպատակների միջև փոխկապակցվածության ապահովման մեջ, որոնք պետք է ապահովեն համապատասխան տարվա մասով ռազմավարական պլանի իրականացումը: Ընդ որում, ռազմավարական նպատակների տրոհումն իրականացվում է ընդհուպ գերատեսչական և կոնկրետ կատարողների մասով: Մեծ Բրիտանիայի փորձը ցույց է տալիս, որ ծրագրային բյուջետավորման համակարգը հնարավորություն է տալիս ապահովել հետևյալ խնդիրների լուծումը.

- բյուջետային ռեսուրսների բաշխում ըստ ռազմավարական նպատակների, այլ ոչ թե ծախսերի տեսակների,
- հասարակության կողմից բարձր պահանջարկ ունեցող ծառայությունների մատուցում,
- բյուջետային ծառայությունների մատուցման առումով ծախսերի կրճատում առավել նախընտրելի տարբերակների ընտրության միջոցով,
- ծախսային ծրագրերի համեմատություն և ծախսերի արդյունավետության գնահատման հիման վրա տնտեսապես առավել ձեռնտու ծրագրի ընտրություն,
- բյուջետային ծախսերի հիմնավորվածության և թափանցիկության մակարդակի բարձրացում,
- բյուջետային ծախսերի նպատակային օգտագործման նկատմամբ արտաքին վերահսկողության շեշտադրման տեղափոխում դեպի ներքին ֆինանսական վերահսկողություն:¹³³

Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության մշտադիտարկման

¹³³ Серпилин А. Опыт Великобритании в области регионального управления и бюджетирования, ориентированного на результат. www.bdo.ru/bdocons/press_center/publications

մեթոդը հնարավորություն է տալիս բարձրացնել բյուջետային միջոցների աղմինիստրատորների գործունեության արդյունավետությունը: Այդ համակարգի հիմքում ընկած է այնպիսի ցուցանիշների օգտագործումը, որոնք հնարավորություն են տալիս հետևել արդյունքների ձեռք բերմանը դրված նպատակների նկատմամբ: Այլ կերպ ասած, մշտադիտարկման առարկա է հանդիսանում ոչ միայն գործունեության համար կատարված ծախսերն, այլ նաև այդ գործունեության քանակական և որակական արդյունքը:

Ընդհանուր առմամբ, արդյունքը բավականաչափ ընդհանրական հասկացություն է, որի դերում կարող են հանդես գալ մատուցված ծառայությունների որակը, այդ ծառայությունների ներգործությունը հասարակության վրա (երկարաժամկետ կամ կարճաժամկետ), հասարակության կողմից ստացված օգուտը և այլն: Այս դեպքում բնակչության կարծիքը կարևոր դեր է խաղում մատուցվող ծառայությունների արդյունավետության մշտադիտարկման ժամանակ, քանի որ հանդիսանում է վերջնական արդյունքի ձեռք բերումը գնահատող հիմնական չափորոշիչը:¹³⁴ Բյուջետային ծառայություններ ստացողների կարծիքը, նախ և առաջ, պետք է հաշվի առնել ծառայությունների նկատմամբ պահանջմունքների որոշման փուլում: Հակառակ դեպքում բյուջետային միջոցները կարող են օգտագործվել այնպիսի ծառայությունների մատուցման ժամանակ, որոնք պահանջարկ չեն վայելում բնակչության կողմից: Ինչպես ցույց են տալիս այդ ոլորտում ուսումնասիրությունները, բյուջետային միջոցների ոչ արդյունավետ օգտագործման հիմքում հիմնականում ընկած է ծառայություններ ստացողների պահանջմունքների ոչ բավարար ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև բյուջետային ծառայությունների որակի նկատմամբ ոչ բավարար վերահսկողությունը:¹³⁵ Այդ առումով, ծախսերի արդյունավետության մշտադիտարկման հուսալիությունն ապահովելու համար գործունեության պլանավորման

¹³⁴ Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. // www.nei.ru

¹³⁵ Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики. 2002г // www.fpcenter.org/russian/res_ras.html

Ժամանակ անհրաժեշտ է հստակեցնել հետևյալ հարցերը.

- ծառայությունների մատուցումից (ծրագրերի իրականացումից) ովքեր են ստանում օգուտներ,

- ինչ միջոցառումներ է անհրաժեշտ իրականացնել ծրագրի իրականացման համար,

- ծառայությունների մատուցումը ինչպիսի ծախսեր է պահանջում,

- ծառայությունների ինչպիսի որակ է ակնկալվում ստանալ,

- ընթացիկ տարում ինչպիսի խնդիրներ են լուծվելու դրված նպատակների ձեռք բերման համար և ինչ միջոցառումներ պետք է պլանավորել,

- ինչպես գնահատել ծառայություններ մատուցողների աշխատանքը և բյուջետային միջոցների ադմինիստրատորների գործունեության արդյունքները:

Նշված հարցերի պատասխանները ստանալուց, ինչպես նաև նպատակները, խնդիրները և ակնկալվող արդյունքները որոշելուց հետո մշակվում են մշտադիտարկման այն ցուցանիշները, որոնք թույլ կտան հետևել գործունեության արդյունքների և դրանց պլանավորված մակարդակների: Հարկ է նկատի ունենալ, որ ոչ միշտ է հաջողվում ստանալ տեղեկատվություն իրականացվող գործունեության բոլոր արդյունքների վերաբերյալ: Սակայն, խոշոր հաշվով, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության մշտադիտարկումը հնարավորություն է տալիս ծառայությունների մատուցման ընթացքում հետևել ծրագրերի կատարմանը և արդյունքների ստացմանը, որն, իր հերթին, ապահովում է բյուջետային ծախսերի առավել արդյունավետ օգտագործում: Չնայած այն հանգամանքին, որ մշտադիտարկումը կապված է բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերի հետ, սկսած գործունեության պլանավորումից մինչև հաշվետվությունների ներկայացում, այն կարելի է բաժանել երեք փուլի: Առաջինում որոշվում են այն արդյունքները կամ օգուտները, որոնք անհրաժեշտ է ստանալ: Երկրորդ փուլում ստացված արդյունքները գնահատվում են համադրելով պլանավորվածների հետ, իսկ վերջին փուլում

որոշումներ ընդունողներին տրամադրվում են հաշվետվություններ:

Հարկ է նշել, որ մշտադիտարկման արդյունավետությունը մեծապես կապված է գործունեության վերաբերյալ անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքագրման հետ: Այն անհրաժեշտ է պարզելու համար, թե ինչն է պետք գնահատել: Դա հիմնականում կապված է այն ցուցանիշների մշակման և ընտրության հետ, որոնք պետք է օգտագործվեն բյուջետային ծախսերի արդյունավետության մշտադիտարկման համար:

Արդյունավետության գնահատումն օգտագործվում է, նախ և առաջ, բյուջետային հիմնարկների աշխատակիցների գործունեության խթանման համար՝ բարձրացնելու սեփական աշխատանքի արդյունավետությունը: Վերջինս պայմանավորում է որակյալ բյուջետային ծառայությունների մատուցման և բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ պետական հատվածի աշխատանքը: Ակնհայտորեն, դա պահանջում է բյուջետային կազմակերպությունների գործունեության արդյունավետությունը գնահատող ցուցանիշների մշակում: Արդյունքների գնահատման էությունը կայանում է այն ցուցանիշների վերլուծության մեջ, որոնք բնութագրում են բյուջետային հիմնարկների կողմից բյուջետային ծառայությունների մատուցման ուղղությամբ իրականացվող գործունեությունը: Ընդ որում, կախված առանձին բյուջետային կազմակերպությունների յուրահատկությունից, դրանց գործունեության արդյունավետությունը կարող է որոշվել որակական արդյունքների ձեռք բերման, ինչպես նաև բյուջետային ծառայությունների արտադրողականության և ինքնարժեքի ցուցանիշների միջոցով:¹³⁶ Այդ դեպքում, արդյունավետության յուրաքանչյուր ցուցանիշ պետք է ունենա հաշվարկման և դրա համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքման իր մեխանիզմը: Մի շարք ցուցանիշներ հիմնված չեն պաշտոնական վիճակագրության տվյալների վրա և պահանջում են հատուկ ներքին հաշվառում:

¹³⁶ Основные положения кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне.. М, 2003г. стр. 35

Ծրագրային բյուջետավորման պայմաններում բյուջետային վերահսկողության համակարգի գործունեության միջազգային փորձի վերլուծությունը թույլ է տալիս կատարել հետևյալ եզրահանգումները.

- ծրագրային բյուջետավորման դեպքում ֆինանսական միջոցները բաշխվում են ըստ ռազմավարական նպատակների և ծրագրերի, այլ ոչ թե առանձին ծախսերի տեսակների: Ծրագրերն, ըստ էության, գործունեության տարբեր տեսակներ կամ միջոցառումներ են, որոնք իրականացվում են բյուջետային հիմնարկների կողմից իրենց առջև դրված խնդիրների լուծման և սահմանված նպատակների ձեռք բերման համար,

- ծրագրերը ձևավորվում են ռազմավարական գերակայությունների և համընդհանուր նպատակների հիման վրա, որոնք արժանա-նում են խորհրդարանի հավանությանը,

- ծրագրային բյուջետավորման պայմաններում բյուջետային միջոցների օգտագործման նկատմամբ նախարարությունների և գերատեսչությունների վերահսկողությունն արտաքինից տեղափոխվում է ներքինի: Ծրագրերի սոցիալական և տնտեսական արդյունավետության գնահատականներն օգտագործվում են հաջորդ բյուջետային տարվա ծախսերի պլանավորման ժամանակ,

- ծրագրանպատակային բյուջեն հաշվի է առնում ընդունված որոշումների հետևանքները, հնարավորություն է տալիս համեմատել նպատակների ձեռք բերման տարբեր միջոցները և ընտրել օպտիմալ տարբերակները: Այս մեթոդի կիրառումը բարձրացնում է ընդունվող որոշումների հիմնավորվածությունը և հնարավորություն է տալիս առավել արդյունավետ կերպով վերահսկել դրանց կատարումը,

- բյուջետային հիմնարկների ղեկավարները գործնականում իրականացնում են կառավարողի գործառույթ, ստանալով հարաբերական մեծ ազատություն իրենց առջև դրված ծրագրերի իրականացման միջոցների ընտրության հարցում: Ունենալով դրված խնդիրների ամբողջական և հստակ նկարագրություն, ղեկավարներն իրավասու են ինքնուրույն ընդունել որոշումներ հատկացված միջոցների շրջանակներում

խնդիրների լուծման օպտիմալ տարբերակի ընտրության հարցում,

- օրենսդիր մարմնին ներկայացվող բյուջեի նախագիծը թույլ է տալիս կառավարության պլանները և պետության գերակայություններն արտացոլել ինչպես ֆինանսական, այնպես էլ պետական մարմինների գործունեության տնտեսական և սոցիալական արդյունավետության ցուցանիշների տեսքով:

5.3 Բյուջետային վերահսկողության վրա բյուջետային պլանավորման մեթոդների ազդեցությունը

Բյուջետային վերահսկողության բովանդակության վրա բյուջետային պլանավորման ազդեցության հիմնական ուղղությունները պարզելու համար, նախ և առաջ, անհրաժեշտ է ներկայացնել դրա առանձնահատկությունները նախահաշվային և ծրագրանպատակային մեթոդներով: Նախահաշվային բյուջետային գործընթացը կազմված է մի քանի հաջորդական քայլերից.

- բյուջեի հիմնական բնութագրիչների որոշում, եկամուտների և ծախսերի պլանավորում: Այս փուլում, հիմնվելով համապատասխան ժամանակահատվածի համար իրականացվող սոցիալ-տնտեսական կանխատեսումների վրա, որոշվում է եկամուտների ընդհանուր ծավալը,
- ընդհանուր ծախսերի բաշխումն ըստ տնտեսական քաղաքականության ուղղությունների, որը, որպես կանոն, իրականացվում է ծախսերի գործառնական դասակարգմանը համաձայն,
- առաջիկա տարվա կտրվածքով գործադիր իշխանության համապատասխան մարմիններին պետական քաղաքականության գերակայությունների և մակրոտնտեսական հիմնական ցուցանիշների մասին իրազեկում: Այս փուլում գործադիր իշխանության մարմինները տեղեկացվում են ֆինանսավորման ընդհանուր ծավալների մասին և իրականացնում բաշխում ըստ համապատասխան գերատեսչությունների,
- բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինները բյուջեի կազմման համար պատասխանատու լիազորված պետական մարմին են ներկայացնում բյուջետային հայտերը՝ ֆինանսավորման համար անհրաժեշտ գումարների ներկայացմամբ, որպես կանոն, այն իրականացվում է նախորդ տարվա ֆինանսավորման ծավալների որոշակի ուղղորդմամբ,
- բյուջետային հայտերի վերաբերյալ համաձայնությունների կայացում ֆինանսների ոլորտում լիազոր մարմնի և բյուջետային հիմնարկների միջև,

- կառավարության կողմից բյուջեի նախագծի հաստատում և դրա ներկայացում երկրի խորհրդարանին:

Հարկ է նշել, որ նախահաշվային մեթոդով բյուջետավորումը բավարար նախադրյալներ չի ստեղծում ստուգելու բյուջետային միջոցների բաշխման համապատասխանությունը սահմանված նպատակներին և խնդիրներին, ինչպես նաև չի սահմանում բյուջետային հիմնարկների կողմից ստացվող գումարների օգտագործման արդյունավետության գնահատման չափորոշիչները: Նշված թերություններն իրենց արտացոլում են գտնում նաև բյուջետային վերահսկողության համակարգի գործունեության մեջ, քանի որ այն հիմնականում պայմանավորված է գործող բյուջետավորման մեթոդով: Նման պայմաններում բյուջետային վերահսկողության հիմնական նպատակն, ըստ էության, հանգում է բյուջետային միջոցների հետ կապված գործառնությունների իրականացման ժամանակ օրենսդրության պահանջների պահպանման նկատմամբ վերահսկողության իրականացմանը: Ակնհայտ է, որ բյուջետային պլանավորման ժամանակ ֆինանսական միջոցների օգտագործման նպատակային ցուցանիշների չսահմանումը թույլ չի տալիս բյուջետային վերահսկողությունն ուղղորդել դեպի բյուջետային հատկացումների օգտագործման արդյունավետության գնահատմանը:

Բյուջետային կառավարման սուբյեկտների վերահսկիչ գործառույթների շրջանակը և դրանց իրականացման առանձնահատկությունները հիմնականում պայմանավորված են վերահսկվող օբյեկտի նկատմամբ վերահսկողության սուբյեկտների ունեցած կարգավիճակից: Այդ առումով, բյուջետային վերահսկողության սուբյեկտները կարելի է բաժանել հետևյալ խմբերի.

- արտաքին, որոնք անմիջական մասնակցություն չունեն բյուջետային պլանավորման գործընթացին, մասնավորապես, օրենսդիր և գործադիր, հատուկ ստեղծված վերահսկիչ-հաշվիչ, ինչպես նաև ֆինանսական վերահսկողության անկախ մարմինները, որոնք պետական կառավարման մարմինների գործողությունների նկատմամբ իրականացնում են վերահսկողական բնույթի գործողություններ,

- ներքին, որոնք ուղղակի մասնակցություն ունեն բյուջետային ցուցանիշների պլանավորման գործընթացին, մասնավորապես, գործադիր մարմինները, բյուջետային հատկացումներ կատարողները և ստացողները:

Չնայած այն հանգամանքին, որ արտաքին բյուջետային վերահսկողություն իրականացնող մարմիններն անմիջական մասնակցություն չեն ունենում բյուջետային ցուցանիշների մշակման գործընթացին, այդ մարմինների կողմից բյուջեի քննարկման և հաստատման փուլում նախնական ֆինանսական վերահսկողության իրականացումը հնարավորություն է տալիս ներգործել պլանային բյուջետային ցուցանիշների վրա:

Ներքին բյուջետային վերահսկողության սուբյեկտներն իրականացնում են նախնական ֆինանսական վերահսկողություն նախահաշվային ցուցանիշների համապատասխանության և հիմնավորվածության նկատմամբ, սակայն բավարար պատասխանատվություն չեն կրում դրանց կատարման համար: Բացի այդ, բյուջետային միջոցների պլանավորման հիմնավորվածության նկատմամբ ներքին վերահսկողության իրականացման մեթոդաբանության բացակայությունը հնարավորություն չի տալիս հետագայում իրականացնելու բյուջետային հատկացումների օգտագործման արդյունավետության գնահատում:

Բյուջետային վերահսկողության օբյեկտ է հանդիսանում բյուջետային միջոցների ձևավորման, բաշխման և օգտագործման ընթացքում ծագող ֆինանսական հարաբերությունները: Ընդ որում, եթե բյուջետային վերահսկողության օբյեկտն անփոփոխ է բյուջետավորման տարբեր մեթոդների կիրառման ժամանակ, ապա վերահսկողության առարկան՝ բյուջետային միջոցների շարժն արտացոլող քանակական և որակական ցուցանիշների համախումբն է: Բյուջետային պլանավորման նախահաշվային մեթոդը չի ենթադրում բյուջետային միջոցների ադմինիստրատորների համար նպատակային ցուցանիշների սահմանում, որոնք կարտացոլեն նրանց վերապահված գործառույթների և խնդիրների կատարման աստիճանը բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունքում: Բյուջետավորման այս մեթոդի դեպքում որպես

բյուջետային վերահսկողության առարկա են հանդիսանում բյուջետային եկամուտների և ծախսերի պլանային և փաստացի ցուցանիշները:

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսական զարգացման ներկա փուլում տարբեր երկրներում իրականացվող բյուջետային վերափոխումների հիմնական ուղղություններից է բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը, որի ապահովման հիմնական միջոցներից մեկն է բյուջետավորման գործընթացում ծրագրանպատակային մոտեցումների կիրառումը: Հարկ է նշել, որ գոյություն չունի ծրագրային բյուջետավորման միասնական սահմանում և տարբեր երկրներում դրա ներդրման միասնական մոտեցում: «Բյուջետավորում» հասկացությունը կիրառվում է բյուջեի նախագծի մշակման և կատարման, արդյունքների ամփոփման և դրամական միջոցների օգտագործման նկատմամբ վերահսկողության իրականացման ուղղություններով գործողությունների բնութագրման համար:¹³⁷ Ըստ արդյունքների կամ ծրագրային բյուջետավորումը՝ բյուջեի պլանավորման, կատարման և վերահսկողության իրականացման այնպիսի մեթոդ է, որն ապահովում է բյուջետային ռեսուրսների բաշխումն ըստ պետության գործառույթների, խնդիրների և նպատակների՝ հաշվի առնելով պետական քաղաքականության գերակայությունները և բյուջետային միջոցների օգտագործումից ակնկալվող վերջնական և անմիջական արդյունքների նշանակությունը:¹³⁸

Պետք է նշել, որ «performance budgeting» հասկացությունը թարգմանաբար օգտագործվում է մի քանի տարբերակներով, մասնավորապես, «արդյունքներին կողմնորոշված բյուջետավորում», «ըստ արդյունքների բյուջետավորում», «ծրագրանպատակային բյուջետավորում», որոնք, խոշոր հաշվով, գրեթե նույն իմաստն ունեն: Այդ հասկացությունն առավելապես օգտագործվում է բյուջեի պլանավորման և կատարման մեթոդաբանությունը նկարագրելու համար: Այս դեպքում շեշտադրումը ծախսերից տեղափոխվում է արդյունքների վրա, որտեղ

¹³⁷ Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции). Вопросы экономики, 2004г., №9. стр. 130

¹³⁸ Лавров А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы. Финансы, 2004г. №3.

ծախսեր են համարվում բյուջետային ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ ռեսուրսները: Բյուջետային ծառայությունների բնութագրման համար օգտագործվող ցուցանիշներն անվանվում են անմիջական արդյունքներ (օրինակ՝ պատվաստում անցած երեխաների թվաքանակը), իսկ բյուջետային ծառայությունների մատուցման արդյունքները բնութագրող ցուցանիշներն իրենցից ներկայացնում են վերջնական արդյունքները (օրինակ, հիվանդանալու թվաքանակի կրճատումը): Ինչպես արդեն նշեցինք, ծրագրանպատակային բյուջետավորման միասնական սահմանում գոյություն չունի, որը պայմանավորված է այդ հասկացության ամբողջականությամբ: Ընդհանուր առմամբ, այն կարելի է սահմանել որպես բյուջետային պլանավորման մեթոդ, որի դեպքում ապահովվում է փոխկախվածություն օգտագործվող բյուջետային ռեսուրսների և դրանից ակնկալվող արդյունքների, ինչպես նաև սոցիալական և տնտեսական էֆեկտների միջև: Չնայած այն հանգամանքին, որ ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում հիմնականում դիտարկվում է բյուջետային պլանավորման փուլը, սակայն բյուջետավորման այս մեթոդը միայն դրանով չի սահմանափակվում, այլ նաև ենթադրում է որոշակի մոտեցումների կիրառում բյուջեի կատարման և բյուջետային վերահսկողության ժամանակ: Ինչպես նշում է Ֆ. Մոշերը, «քաղաքագետի և իրավաբանի համար ծրագրանպատակային բյուջետավորումը նշանակում է բյուջետային հայտերի տրամադրման և վերլուծության այնպիսի ձև, երբ ապահովվում է հասարակության համար առավել արդյունավետ ընտրություն: Որոշում կայացնողի համար դա նշանակում է առավել մեծ ճկունություն և ազատություն, ինչպես նաև մեծ պատասխանատվություն և պահանջկոտություն ենթակաների նկատմամբ: Նախարարությունների համար դա նշանակում է գործունեության համեմատաբար մեծ ազատություն, որոշումների կայացման առավել մեծ ինքնուրույնություն»:¹³⁹

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման կոնցեպցիայի բարդութ-

¹³⁹ Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army, 80-81.

յունը կայանում է նաև նրանում, որ այն ընդգրկում է իր մեջ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, առանձին գերատեսչությունների, նախարարությունների և բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինների ծախսերի պլանավորումը: Ընդ որում, յուրաքանչյուր կոնկրետ դեպքում գոյություն ունեն որոշակի առանձնահատկություններ, որից երևույթի ընդհանուր բովանդակությունը չի փոխվում: Ծրագրային բյուջետավորման հայեցակարգի ներդրումը յուրաքանչյուր երկրում ունի իր առանձնահատկությունները, ինչը պայմանավորված է բյուջետային գործընթացի մասնակիցներին վերապահվող իրավասություններով:

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման մեթոդների կիրառումն ենթադրում է բյուջեի նախագծի կազմման ընթացակարգերում հետևյալ փոփոխությունների իրականացում.

- բյուջետային ծախսերի ընդհանուր ծավալի որոշման փուլում ծրագրանպատակային հայեցակարգի իրականացումն ենթադրում է անցում բյուջետային ցուցանիշների երկարաժամկետ պլանավորմանը: Դա նշանակում է, որ բյուջետային ծախսերի ընդհանուր ծավալը որոշվում է ոչ թե մեկ, այլ մի քանի տարիների, որպես կանոն, երեք տարիների կտրվածքով,

- բյուջետային ծախսերի բաշխման ժամանակ ծախսերի ընդհանուր չափաքանակը բաժանվում է բյուջետային ֆինանսավորման առանձին չափաքանակների՝ ըստ պետական քաղաքականության ուղղությունների, որոնք հետագայում հիմք են հանդիսանում առանձին ծրագրերի, ենթածրագրերի և գործունեության տեսակների ծախսերի հիմնավորման համար,

- նախարարությունների կողմից սեփական բյուջետային հայտերի ձևավորում ըստ իրականացվելիք ծրագրերի: Պետք է նշել, որ առավել էական փոփոխություններից մեկը, որը տեղի է ունենում ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում, դա նախարարությունների կողմից սեփական բյուջետային հայտերի նախապատրաստումն է: Բյուջետային ֆինանսավորում ստանալու համար հայտերի կազմումը և դրանց

հիմնավորումը ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում իրականացվում են ծրագրերի և նպատակների կտրվածքով: Սահմանելով սեփական նպատակները և խնդիրները, ինչպես նաև դրանց ձեռք բերման և լուծման մեխանիզմները, նախարարությունները և գերատեսչությունները ձևակերպում են իրենց ծախսային ուղղությունները: Տարեսկզբին դրված նպատակները համեմատվում են ֆինանսական տարվա ավարտին դրանց իրականացումից ստացված արդյունքների հետ և գործունեության տնտեսական և սոցիալական արդյունավետության գնահատումը որոշիչ պայման է հանդիսանում առաջիկա ժամանակահատվածի ծախսային կարիքների որոշման ժամանակ: Եթե բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինն չի հաջողվում հասնել նախապես սահմանված նպատակների ձեռք բերմանը, ապա այն կարող է պատճառ հանդիսանալ ֆինանսավորման կրճատման համար: Այսպիսի մոտեցման դեպքում մի շարք ցուցանիշներ, ինչպիսիք են անձնակազմի թվաքանակը, ենթակառուցվածքները և այլն, դադարում են բազային լինել ծախսային պահանջմունքների որոշման համար: Որպես այդպիսին դառնում է նախարարությունների առջև դրված խնդիրների լուծման նպատակով մատուցվող բյուջետային ծառայությունների արժեքը: Ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում ծախսային կարիքների որոշման կարևոր բաղադրիչ է հանդիսանում յուրաքանչյուր ծրագրի գծով ծախսերի և ստացված արդյունքների վերլուծությունը: Այն իր մեջ ներառում է երեք տարր. առաջարկվող միջոցառումների անհրաժեշտության հիմնավորում, հնարավոր այլընտրանքների որոշում, բացահայտված այլընտրանքների գծով ծախսերի և արդյունքների համեմատություն,

- ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում բյուջեի նախագծում ամրագրված ցուցանիշների համաձայնեցումը բավականաչափ հեշտանում է, քանի որ առկա է տեղեկատվության առավել մեծ ծավալ, բյուջետային հայտերը հիմնված են նախատեսվող ծրագրերի և դրանց իրականացումից ակնկալվող արդյունքների վրա, ինչը ֆինանսների կառավարման ոլորտում լիազոր մարմինն հնարավորությո-

յուն է տալիս առավել օբյեկտիվորեն գնահատել ներկայացված ծախսային կարիքները,

- ծրագրանպատակային բյուջետավորումն ենթադրում է նաև բյուջեի նախագծի քննարկման և հաստատման գործընթացի որոշակի փոփոխություն, կապված բյուջեի նախագծի մշակման փուլում օրենսդիր մարմնի դերքորոշման հետ: Հաշվի առնելով օրենսդիր մարմնի ակտիվ ներգրավվածությունը ծրագրային գերակայությունների համաձայնեցման հարցում, բյուջեի քննարկումը և հաստատումը, որպես կանոն, դառնում է քիչ ժամանակատար նախահաշվային բյուջետավորման մեթոդի համեմատությամբ:¹⁴⁰

Այսպիսով, ծրագրանպատակային կամ ըստ արդյունքների բյուջետավորումը որակապես նոր մոտեցում է բյուջետային գործընթացի նկատմամբ, որի արդյունքում անմիջական փոխկապվածություն է ապահովվում բյուջետային հիմնարկների ռեսուրսային ապահովվածության և նրանց գործունեության արդյունքների միջև: Նման պայմաններում բյուջետային միջոցների ձևավորումն ու օգտագործումը իրականացվում է պետական քաղաքականության խնդիրներին և նպատակներին համապատասխան, իսկ բյուջետային ֆինանսավորում ստացող սուբյեկտները պետք է խստորեն ապահովեն սոցիալ-տնտեսական վերջնական արդյունքների ստացումը:

Գնահատելու համար, թե ինչպիսի փոփոխություններ է կրում բյուջետային վերահսկողության համակարգը ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում, անհրաժեշտ է իրականացնել բյուջետային վերահսկողության տարրերի համեմատական վերլուծություն նախահաշվային և ծրագրանպատակային մեթոդներով բյուջետավորման դեպքերում: Այս տեսանկյունից, կարող ենք նշել, որ ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում արմատապես փոխվում են վերահսկողական միջոցառումների իրականացման նպատակները: Եթե

¹⁴⁰ Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики. 2002г. www.fpcenter.org/russian/res_rus.html

բյուջետային պլանավորման նախահաշվային մեթոդի դեպքում բյուջետային վերահսկողության հիմնական նպատակը օրենսդրության պահանջների պահպանման և պետական միջոցներն ըստ նախահաշվի օգտագործման ապահովումն է, ապա ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում վերահսկողության հիմնական նպատակը դառնում է պետության բյուջետային քաղաքականության նպատակների ձեռքբերման աստիճանի գնահատումը: Եթե բյուջետային վերահսկողության օբյեկտը, անկախ բյուջետավորման մեթոդից, հանդիսանում է տնտեսական հարաբերությունների համախումբն, ապա ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում բյուջետային վերահսկողության շրջանակները զգալիորեն ընդլայնվում են դրանց շարքում լրացուցիչ ցուցանիշների ընդգրկման արդյունքում, որոնք ցույց են տալիս բյուջետային ֆինանսավորում ստացողների կողմից իրենց վերապահված խնդիրների լուծման և նպատակների ձեռք բերման աստիճանը: Բյուջետավորման տարբեր մեթոդների դեպքում բյուջետային վերահսկողության հիմնական տարրերի առավել առանցքային տարբերությունները ներկայացված են աղյուսակ 5-ում:

Աղյուսակ 5.

Բյուջետային վերահսկողության հիմնական տարրերը
բյուջետավորման տարբեր մեթոդների դեպքում

Բյուջետային վերահսկողության համակարգի տարրը		Բյուջետային վերահսկողության համակարգի տարրը	Բյուջետային պլանավորման ծրագրանպատակային մեթոդ
Վերահսկողության սուբյեկտները	Արտաքին վերահսկողության սուբյեկտներ	Օրենսդիր մարմնի վերահսկիչ-հաշվիչ մարմիններ	Օրենսդիր մարմնի վերահսկիչ-հաշվիչ և գործադիր իշխանության վերահսկիչ մարմիններ
	Ներքին վերահսկողության սուբյեկտներ	Գործադիր իշխանության հատուկ ստեղծված վերահսկող ենթակառուցվածքներ	Բյուջետային միջոցների աղմինիստրատորներ
Վերահսկողության մեթոդները	Վերահսկողության օբյեկտի հետա-	Ռևիզիա, ստուգում, փորձաքննություն, վերլուծությո-	Ռևիզիա, ստուգում, փորձաքննություն, վերլուծությո-

	գոտման ընդհանուր մեթոդներ	յուն, մշտադիտարկում	յուն, մշտադիտարկում
	Վերահսկողության օբյեկտի հետազոտման հատուկ մեթոդներ	Բյուջետային միջոցների օգտագործման նպատակայնության ստուգում, բյուջետային միջոցներ ստացողների ֆինանսատնտեսական գործունեության ռեկվիզիտային հիմնարկների նախահաշիվների կատարման վերլուծություն և այլն	• Բյուջետային պլանավորման ծախսային մոդելի դեպքում կիրառվող վերահսկողության օբյեկտի հետազոտման մեթոդներ, • Վերահսկողության օբյեկտի հետազոտման լրացուցիչ մեթոդներ. բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության աուդիտ, բյուջետային միջոցներ ստացողների գործունեության արդյունավետության ցուցանիշների մշտադիտարկում, փաստացի և պլանային ցուցանիշների համապատասխանության գնահատում
	Վերահսկողության օբյեկտի հետազոտման ընթացքում կիրառվող գնահատման չափորոշիչներ	Ստուգվող օբյեկտի ֆինանսական գործունեության համապատասխանություն օրենսդրության պահանջներին, բյուջետային ծախսերի համապատասխանություն նորմատիվներին և նախահաշիվներին	• բյուջետային պլանավորման ծախսային մոդելի ժամանակ կիրառվող չափորոշիչներ, • լրացուցիչ չափորոշիչներ. բյուջետային ծախսերի սոցիալական և տնտեսական արդյունավետություն
	Վերահսկողության առարկան	Բյուջետային միջոցների օգտագործման փաստացի և պլանային ցուցանիշներ	Բյուջետային միջոցների ադմինիստրատորների կողմից այն գործառույթների կատարման արդյունքն արտացոլող ցուցանիշներ

Ինչպես երևում է աղյուսակից, բյուջետային պլանավորման մեթոդից կախված որոշակիորեն փոխվում են բյուջետային վերահսկողության սուբյեկտները և իրականացման մեթոդները: Երկու մեթոդների դեպքում էլ բյուջետային վերահսկողության սուբյեկտների կազմում ընդգրկվում են օրենսդիր մարմինների հաշվիչ-վերահսկիչ, ինչպես

նաև գործադիր իշխանության վերահսկողություն իրականացնող մարմինները: Տարբերությունները հիմնականում արտահայտվում են այդ սուբյեկտների կարգավիճակներում: Եթե նախահաշվային մեթոդի ժամանակ գործադիր իշխանության կազմում ընդգրկված վերահսկողություն իրականացնող մարմինները հանդիսանում են ներքին վերահսկողության սուբյեկտներ, ապա ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում դրանք հանդես են գալիս որպես արտաքին վերահսկողության սուբյեկտներ:

Ակնհայտ է, որ բյուջետային վերահսկողության նպատակները պայմանավորում է դրանց ձեռքբերման մեթոդների և մոտեցումների ընտրությունը: Բյուջետային վերահսկողության այնպիսի մեթոդներ, ինչպիսիք են ռևիզիան, ստուգումը, աուդիտը, փորձաքննությունը, մշտադիտարկումը, գոյություն ունեն բյուջետավորման երկու մեթոդների դեպքում: Օրենսդիր մարմնի կողմից իրականացվող արտաքին բյուջետային վերահսկողության համակարգում ծրագրանպատակային բյուջետավորման մոդելն ենթադրում է պետական ծախսերի արդյունավետության աուդիտի ներդրում, որը լայնորեն կիրառվում է զարգացած երկրներում: Այն, որպես կանոն, իրականացվում է հաստատված ստանդարտների, կանոնների և ընթացակարգերի հիման վրա և որոնց բովանդակությունը որոշվում է, նախ և առաջ, օրենսդրությամբ հաստատված պետական ֆինանսական վերահսկողության արտաքին մարմինների իրավասություններով:¹⁴¹ Արդյունավետության աուդիտի հիմնական խնդիրը կայանում է նախապես հաստատված պլանների կատարման արդյունքների գնահատման մեջ:¹⁴² Միաժամանակ, պետք է նշել, որ նման մոտեցում նպատակահարմար է կիրառել այն դեպքում, եթե գոյություն ունեն վերջնական արդյունքների որակի, քանակի և արժեքի գնահատման համապատասխան չափորոշիչներ և ցուցանիշներ:

¹⁴¹ Мешалкина Р. Аудит эффективности - объективная необходимость. Финансы, 2005г. №2, стр.65

¹⁴² Рябухин С. Аудит эффективности государственных расходов в практике финансового контроля. Финансы, 2003г. №4, стр.55.

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում ներքին բյուջետային վերահսկողությունը վերափոխվում է բյուջետային հիմնարկների կողմից իրականացվող գործառնությունների սոցիալական և տնտեսական արդյունավետության մշտադիտարկման: Բյուջեի կատարման փուլում իրականացվող մշտադիտարկումն իրենից ներկայացնում է ծրագրերի իրականացման ընթացքում ձեռք բերվող արդյունքների շարունակական վերահսկման գործընթաց:

Արդյունքների գնահատումն, ի տարբերություն մշտադիտարկման, որպես կանոն, իրենից ներկայացնում է միանվագ միջոցառում, որը հնարավորություն է տալիս իրականացնել ծրագրերի առավել խորը վերլուծություն և պարզել իրականացված ծրագրերից ստացված արդյունքները:

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում որոշակի փոփոխությունների են ենթարկվում նաև բյուջետային վերահսկողության օբյեկտի վիճակի գնահատման չափորոշիչները, որոնք ծախսերի օրինականությունից և նպատակայնությունից բացի լրացվում են բյուջետային ծախսերի տնտեսական և սոցիալական արդյունավետության չափորոշիչներով:

Ակնհայտ է, որ նախահաշվային մեթոդով բյուջետավորման պայմաններում վերահսկողական մարմինների կողմից կիրառվող գործիքները չեն համապատասխանում ծրագրանպատակային բյուջետավորման մոդելի պահանջներին, քանի որ դրանց կիրառումը հնարավորություն չի տալիս իրականացնելու բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունքների գնահատում: Բյուջետային գործընթացում ծրագրանպատակային մոտեցումների կիրառումն ենթադրում է որոշակի քայլերի իրականացում: Մասնավորապես.

- բյուջետային միջոցների օգտագործման գնահատման չափորոշիչների ավելացում սոցիալական և տնտեսական արդյունավետության չափորոշիչներով,
- բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության աուդիտի կիրառում, բյուջետային հիմնարկների գործունեության արդ-

յունավետության ցուցանիշների մշտադիտարկման իրականացում, գործունեության պլանային և փաստացի արդյունքների համապատասխանության գնահատում:

Այսպիսով, բյուջետային գործընթացում ծրագրանպատակային մոտեցումների կիրառումը պահանջում է բյուջետային վերահսկողության համակարգի հարմարեցում նոր իրողություններին: Այս առումով, բյուջետային վերահսկողության համակարգը պետք է կրի որակական որոշակի փոփոխություններ, քանի որ վերջինիս գործունեության շեշտադրումներն էականորեն փոխվում են: Ըստ էության, նշված խնդրի լուծմամբ է պայմանավորված բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության ապահովումը:

5.4 Բյուջետային վերահսկողության կատարելագործման ուղիները

Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջետային գործընթացի զարգացման հիմնական ուղիներից մեկն է հանդիսանում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումն, ինչն, ակնհայտորեն, ենթադրում է նաև բյուջետային վերահսկողության համակարգի կատարելագործում և այդ նպատակով նոր մեթոդների և մոտեցումների կիրառում: Այս տեսանկյունից, հատկապես պետք է կարևորել բյուջետային ֆինանսավորում ստացող սուբյեկտների գործունեության արդյունքների գնահատման ցուցանիշների համակարգի մշակումը և ներդրումը, որն դեռևս բացակայում է հանրապետությունում և ստեղծում լուրջ խոչընդոտներ բյուջետավորման առաջադեմ մեթոդների կիրառման համար: Մասնավորապես, պետական միջոցների ռացիոնալ և արդյունավետ օգտագործումը գնահատող ցուցանիշների բացակայությունը լուրջ դժվարություններ է ստեղծում հատկապես բյուջետային վերահսկողություն իրականացնելու համար:

Բյուջետային հիմնարկների գործունեության արդյունավետության գնահատման ցուցանիշների առումով դեռևս չկա միասնական դիրքորոշում, որն արտահայտվում է դրանց կողմից տարբեր՝ մասնավորապես, «պետական ռեսուրսների օգտագործման չափորոշիչներ», «արդյունավետության գնահատման չափորոշիչներ», «արդյունավետության ցուցանիշներ», «արդյունավետության նորմատիվներ» հասկացություններում: Որոշ հեղինակների կարծիքով, «արդյունավետության աուդիտի ցուցանիշները հանդիսանում են դրա չափորոշիչների բաղկացուցիչ տարր և արտահայտում են ստուգվող օբյեկտի այս կամ այն կողմը»:¹⁴³ Ստուգվող օբյեկտի գործունեությունն արտահայտում են ոչ թե «արդյունավետության աուդիտի ցուցանիշները», այլ «արդյունավետության ցուցանիշները»:

¹⁴³ Жуков В., Синева Е. Теоретические и практические аспекты аудита эффективности. Финансовый контроль, 2004г. №12, стр. 34

րը», որոնք բնութագրում են պետական միջոցների օգտագործման կամ ստուգվող օբյեկտի գործունեության արդյունքները: Ինչ վերաբերում է արդյունավետության աուդիտին, ապա դրա իրականացման ժամանակ պետք է ընտրվեն «արդյունավետության ցուցանիշներ», որոնց հիման վրա ստուգումների նպատակներին համապատասխան կգնահատվի ստուգվող բյուջետային հիմնարկի կողմից պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը:

Տեսակետների նման տարբերությունը պայմանավորված է շատ դեպքերում «ցուցանիշ» և «չափորոշիչ» հասկացությունների միաժամանակյա օգտագործմամբ: Ցուցանիշը, որպես կանոն, դա մի մեծություն է, որը բնութագրում է պետության, բնակչության, տնտեսավարող սուբյեկտների գործունեության ինչ-որ կողմ՝ կապված դրամական եկամուտների կամ խնայողությունների ձևավորման և օգտագործման կամ որոշակի խնդիրների լուծման աստիճանի հետ,¹⁴⁴ իսկ չափորոշիչը բնութագրիչ է, որի հիման վրա ձևավորվում է օբյեկտի կամ գործընթացի գնահատականը:¹⁴⁵ Այստեղից հետևում է, որ ստուգվող կազմակերպության գործունեության արդյունքների ցուցանիշները կարող են որպես արդյունավետության աուդիտի չափորոշիչներ ընտրվել այն դեպքում, երբ դրանց հիման վրա հնարավոր է տալ պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետության գնահատականը: Այլ կերպ ասած, գործունեության արդյունքների ցուցանիշները վերածվում են չափորոշիչների միայն այն դեպքում, երբ որոշում է կայացվում դրանք օգտագործել պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետության գնահատման համար: Մասնավորապես, այն երկրներում, որոնցում կիրառվում է ծրագրանպատակային բյուջետավորման մոդելն, արդյունավետության աուդիտի չափորոշիչների ընտրության ժամանակ պարտադիր կերպով դիտարկվում են ստուգվող օբյեկտի գործունեության ցուցանիշները, որպես պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետության գնա-

¹⁴⁴ Финансово-кредитный энциклопедический словарь. Под общей ред. Грязновой А. М.: Финансы и статистика, 2002г. стр.751

¹⁴⁵ Барихин А. Большой юридический энциклопедический словарь. М: Книжный мир, 2002г. стр.272

հատման չափորոշիչներ օգտագործելու համար:

Բյուջետային միջոցների օգտագործման էֆեկտիվությունը որոշվում է խնայողականության, արդյունքավետության և արդյունավետության ցուցանիշների միջոցով:¹⁴⁶ Վերահսկողությունն ուղղակիորեն կախված է օրենսդրությամբ սահմանված խախտումների յուրաքանչյուր տեսակի և դրանց համար նախատեսված պատասխանատվության միջոցների հստակությունից:¹⁴⁷ Պայմանավորված բյուջետային միջոցների օգտագործման օրինականության, արդյունավետության, նպատակայնության, ռացիոնալության կարևորությամբ հիմնական շեշտադրումը կատարվում է օրենսդրորեն այնպիսի հասկացությունների հստակ սահմանման վրա, ինչպիսիք են բյուջետային միջոցների օգտագործման «ռացիոնալությունը» և «արդյունավետությունը»: Նշված մոտեցումներով պայմանավորման ժամանակ բյուջետային միջոցների օգտագործման էֆեկտիվության ցուցանիշները ներկայացված են աղյուսակ 6-ում:

Աղյուսակ 6

Բյուջետային միջոցների օգտագործման էֆեկտիվության ցուցանիշները

Ցուցանիշ	Բնութագիր
Խնայողականություն	Ֆինանսական, նյութական և այլ ռեսուրսների հարաբերական խնայողություն դրանց օգտագործման արդյունքների որակական և քանակական ցուցանիշների նկատմամբ
Արդյունքավետություն	ստացված արդյունքների և դրանց ձեռքբերման համար օգտագործված ռեսուրսների հարաբերականության աստիճան
Արդյունավետություն	պլանավորված արդյունքների ձեռքբերման աստիճանը և պետական միջոցների օգտագործումից ստացված սոցիալ-տնտեսական էֆեկտը

¹⁴⁶ Саунин А. О применении критериев в аудите эффективности использования государственных средств. Финансы и кредит, 2005г. N 57 (195). стр. 52

¹⁴⁷ Коровкина Е. К вопросу об эффективности расходования средств. Финансы, 2004г. N 11.

Բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունն ըստ այլ մեկնաբանությունների¹⁴⁸ չի հանգում չի գնահատվում զուտ տնտեսական ցուցանիշներով, այլ դիտարկվում է առավել լայն շրջանակում, որն իր մեջ ներառում է տնտեսականից բացի նաև քաղաքական և սոցիալական գնահատականներ: Այդ գործոնների փոխգործակցությունը տեղի է ունենում համալիր կերպով, իսկ դրանցից յուրաքանչյուրի ներգործության ձևը փոփոխական է՝ կախված կոնկրետ ցուցանիշներից: Պետական ֆինանսների արդյունավետությունն, ի տարբերություն կորպորատիվ սեկտորի, որոշվում է մեկ ընդհանուր համակարգի մեջ ընդգրկված մի շարք ցուցանիշների միջոցով:

Ընդհանուր առմամբ, պետական միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը բնութագրվում է տարբեր կողմերից և իր մեջ ներառում է տնտեսական և սոցիալական բաղկացուցիչներ, որի տնտեսական արդյունավետությունը նշանակում է կազմակերպության կողմից նվազագույն ծախսերով առավելագույն արդյունքի ձեռք բերում: Սոցիալական արդյունավետությունը կապված է հասարակության համար բյուջետային միջոցների օգտագործումից վերջնական սոցիալական էֆեկտի ստացման հետ: Այս դեպքում անհրաժեշտ է մշակել քանակական և որակական այնպիսի ցուցանիշների համակարգ, որը թույլ կտա պարզել ստացված սոցիալական էֆեկտը:

Բյուջետային միջոցների օգտագործման սոցիալական արդյունավետության ցուցանիշները պետք է կազմված լինեն հետևյալ խմբերից.

- մատուցվող բյուջետային ծառայության որակի աստիճանից, որն իրենից ներկայացնում է ստացված արդյունքի քանակական և որակական բազաների հարաբերակցություն: Այն կարող է ցույց տալ ինչպես բյուջետային միջոցների օգտագործման դրական, այնպես էլ բացասական արդյունքները: Հարկ է նշել, որ սոցիալական արդյունավետության գնահատումը բավականաչափ բարդ է, քանի որ որոշ դեպքերում ստացված արդյունքների վրա խիստ մեծ է արտաքին գործոն-

¹⁴⁸ Лушин С. Об эффективности государственного бюджета. Финансы, 2004г. N 10

ների ազդեցությունը և քիչ է կախված բյուջետային ֆինանսավորում ստացողների գործունեությունից,

- բյուջետային ֆինանսավորում ստացողների առջև դրված նպատակների ձեռք բերման աստիճանից, որը հաշվարկվում է որպես բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունքների ցուցանիշների փաստացի նշանակության հարաբերություն այդ արդյունքների քանակական բազային,

- արդյունքավետությունից, որն արտացոլում է բյուջետային միջոցների օգտագործման փաստացի և պլանավորված արդյունքների հարաբերակցությունը:

Տնտեսական արդյունավետությունն արտացոլում է բյուջետային միջոցների օգտագործումից ստացված արդյունքների և ծախսված միջոցների հարաբերակցությունը և բնութագրվում է ռացիոնալությամբ ու բյուջետային ծառայությունների ռեսուրսատարությամբ:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային վերահսկողության կատարելագործման առումով խիստ կարևորվում է դրա արդյունավետության գնահատման համար համապատասխան մեխանիզմների և մոտեցումների մշակումը: Հարկ է նշել, որ կառավարչական գործունեության արդյունավետության դիտարկման ժամանակ հիմնականում նկատի է առնվում ստացված արդյունքների համապատասխանությունը սահմանված նպատակներին՝ հաշվի առնելով այդ գործունեության իրականացման համար կատարված ծախսերը: Այս տեսանկյունից, ֆինանսական և, մասնավորապես, բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատման չափորոշիչ կարող է հանդիսանալ արդյունքավետությունը՝ որպես վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գործունեության արդյունքի համապատասխանություն դրված նպատակին: Լայն իմաստով, պետական ֆինանսական վերահսկողության նմանատիպ նպատակներ կարող են հանդիսանալ տնտեսության զարգացման տեմպերի աճը, ֆինանսական համակարգի կայունության ապահովումը, բյուջետային եկամուտների ավելացումը, ծախսային մասի խնայողաբար օգտագործման ապահովումը և այլն: Պետք է նշել, որ

այս հարցում մեթոդոլոգիական բարդությունը կայանում է նրանում, որ բավականաչափ դժվար է պարզել այս կամ այն խնդրի լուծման գործում բյուջետային վերահսկողության ունեցած ավանդը: Նեղ իմաստով, բյուջետային վերահսկողության նպատակը բյուջետային ոլորտում իրավախախտումների կրճատումը կամ վերացումն է, ինչն առանձնապես դժվարություն չի առաջացնում բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատման չափորոշիչների սահմանման առումով:

Այսպիսով, բյուջետային վերահսկողության գործունակությունը՝ որպես օբյեկտիվ հետևանքների համախումբ, իրենից ներկայացնում է վերահսկողության արդյունավետության գնահատման հիմնական չափորոշիչը: Նման արդյունքի վերաբերյալ տեղեկատվության ստացումը պահանջում է վերահսկողություն իրականացնող մարմնի կոնկրետ գործունեության բովանդակության, վերահսկվող օբյեկտի կողմից նման գործունեությանը ցուցաբերվող արձագանքի, վերահսկողության արդյունքում կառավարչական գործունեության մեջ տեղի ունեցող փոփոխությունների մասին իրազեկվածություն: Հնարավոր չէ գնահատել վերահսկողության արդյունավետությունն առանց բացահայտելու այն արդյունքները, որոնք ձեռք են բերվել վերահսկվող օբյեկտի գործունեության բովանդակության վրա վերահսկողության ներգործության արդյունքում: Միաժամանակ, պետք է նկատի ունենալ, որ վերահսկողության արդյունքները հավաստի չեն կարող լինել, եթե հաշվի չի առնվում վերահսկողության իրականացման համար կատարված ծախսերը, ստուգումների ժամանակահատվածը և նմանատիպ այլ գործոններ: Ըստ էության, վերահսկողության իրականացման նպատակով կատարվող ծախսերը կարող են լինել տարբեր չափերի՝ կախված ակնկալվող արդյունքներից: Վերահսկողության արդյունավետությունը բարձր է, եթե առավել քիչ ծախսեր են կատարվում դրական արդյունքի ստացման համար: Հետևաբար՝ բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության չափորոշիչներից մեկը պետք է դիտարկել խնայողակա-

Անհրաժեշտ է նշել, որ «արդյունավետություն» հասկացության առումով մասնագետների մեկնաբանությունները տարբեր են: Մասնավորապես, վերահսկողության արդյունավետությունը, որոշների կարծիքով, պետք է որոշվի ստացված արդյունքների և կատարված ծախսերի հարաբերակցությամբ:¹⁴⁹ Դա նշանակում է, որ բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության բարձրացումն ենթադրում է կատարվող ծախսերի կրճատում: Սակայն ինչպես ցույց է տալիս փորձը, ծախսերի նվազեցումը միշտ չէ, որ բերում է արդյունավետության բարձրացման:

Բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության չափորոշիչներ ներկայացվող արդյունքավետությունը, գործունակությունը, խնայողականությունը հնարավորություն են տալիս միայն ընդհանուր պատկերացում կազմել վերահսկողության վերաբերյալ: Գործնական արդյունքների գնահատումը պահանջում է վերահսկողության լրացուցիչ ցուցանիշների մշակում: Եթե վերահսկողության չափորոշիչներն ընդհանուր բնույթի են, ապա ցուցանիշներին պետք է բնորոշ լինի առանձին մասերի բացահայտումը, որոնց վրա է հիմնվում դրական արդյունքը, ինչը և հնարավորություն կտա գնահատել վերահսկողության որակը: Այդ ցուցանիշներն ունեն երկակի նշանակություն: Մի կողմից, դրանք վկայում են վերահսկողություն իրականացնող մարմնի աշխատանքի մակարդակի մասին, իսկ մյուս կողմից՝ հնարավորություն են տալիս բացահայտել վերահսկվող օբյեկտում խախտումների միտումները և նպաստել դրանց վերացմանն ուղղված որոշումների կայացմանը:

Արդյունավետության ցուցանիշները, որպես կանոն, լինում են քանակական և որակական: Սակայն ակնհայտ է, որ վերահսկողության արդյունավետությունը չի կարող չափվել միայն անցկացված ստուգումների, ինչպես նաև վերահսկողության ենթարկված օբյեկտների և ընդունված որոշումների քանակով: Վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գործունեության արդյունքների օբյեկտիվ գնահատումը կապված է այնպիսի ցուցանիշների բացահայտման և հաշվառման հետ,

¹⁴⁹ Шохин С. Эффективность бюджетно-финансового контроля. Изд. Группа Прогресс. М.: 1995г. стр 24

ինչպիսիք են ստուգումներ իրականացնող անձանց թվաքանակը, ծախսված ժամանակը և այլն: Նմանատիպ ցուցանիշների գնահատումը հնարավորություն է տալիս պարզել օգտագործված միջոցների և ստացված իրական արդյունքների համարժեքությունը:

Արդյունավետության ցուցանիշների մշակումը, դրանց համակարգումը և փոխկապվածության ապահովումը բավականաչափ բարդ խնդիր է: Վերահսկողության արդյունավետության վրա ազդող գործոններից առանձնացվում են հետևյալները.¹⁵⁰

- վերահսկողություն իրականացնող մասնագետների որակական մակարդակը, որքան բարձր է մասնագետների որակական մակարդակը, այնքան մեծ է վերահսկողության արդյունավետությունը,

- վերահսկողության օբյեկտների և օբյեկտների որակը, որքան բարդ է վերահսկողության օբյեկտը, այնքան մեծ են վերահսկողության իրականացման ծախսերը, ինչն էլ նվազեցնում է վերահսկողության արդյունավետությունը,

- վերահսկողության մեթոդաբանության համարժեքությունը վերահսկողության օբյեկտին. շատ կարևոր է վերահսկողության մեթոդական գործիքների ընտրությունը կատարել ելնելով օբյեկտի առանձնահատկություններից:

Նշվածներից բացի, օգտագործվում են նաև գործառույթների իրականացման լրիվության, վերահսկողական գործառույթների ավտոմատիզացման, բյուջետային միջոցների վերականգնման ամբողջականության և այլ անուղղակի ցուցանիշներ:

Ներկայացված տեսակետը բավականաչափ վիճահարույց է, քանի որ բերված ցուցանիշներից որոշները սուբյեկտիվ են, իսկ որոշներն էլ չեն կարող հանդիսանալ վերահսկողական միջոցառումների արդյունավետության գնահատման միջոց: Այդ առումով, անհրաժեշտ է վերը բերված ցուցանիշները համալրել առավել կոնկրետ ցուցանիշներով, մասնավորապես.

¹⁵⁰ Шохин С. Эффективность бюджетно-финансового контроля. Изд. Группа Прогресс. М.: 1995г. стр. 26

- ստուգման ենթարկված բյուջետային ֆինանսավորման ծավալի և ընդհանուր բյուջետային միջոցների հարաբերակցության,

- ստուգումների արդյունքում հայտնաբերված ոչ արդյունավետ բյուջետային ծախսերի և ընդհանուր բյուջետային ֆինանսավորման, ինչպես նաև կոնկրետ բյուջետային միջոցներ ստացողների ծախսերի հարաբերակցության,

- բյուջետային միջոցների անարդյունավետ և ոչ նպատակային օգտագործման համար կիրառված պատժամիջոցների արդյունքում վերականգնված գումարների ցուցանիշներով:

Ըստ էության, բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատումը պետք է իրականացվի համալիր կերպով ցուցանիշների ընդհանուր համակարգի միջոցով: Որպես այդպիսին պետք է դիտարկել ստուգումների իրականացման արդյունքում հայտնաբերված ֆինանսական չարաշահումների ծավալը և վերականգնված գումարների ծավալը՝ արտահայտված տոկոսային արտահայտությամբ անարդյունավետ օգտագործված միջոցների նկատմամբ: Միաժամանակ, հարկ է նկատի ունենալ, որ վնասի փոխհատուցման գծով ցուցանիշների կիրառումը բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատման նպատակով խիստ հարաբերական է, քանի որ հնարավոր են դեպքեր, երբ բյուջետային միջոցների ոչ արդյունավետ օգտագործումը հետևանք է պետական կառավարման ընդհանուր համակարգի թերությունների, այլ ոչ թե ստուգման ենթակա օբյեկտի կոնկրետ պատասխանատուների գործունեության: Բացի այդ, գոյություն ունի մեկ կարևոր հանգամանք ևս, որը պետք է հաշվի առնել բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատման ժամանակ: Խնդիրը վերաբերում է վերահսկողության կանխարգելիչ բնույթին, երբ այն բացառում է հնարավոր ֆինանսական: Առանց հաշվի առնելու նշված գործոնի ազդեցությունը, բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատումը ստույգ չի լինի: Այս տեսանկյունից կառավարչական գործունեության այնպիսի կարևոր ցուցանիշ, ինչպիսին ֆինանսական վերահսկողության արդյունավետությունն է,

չի կարող գնահատվել կատարված ծախսերի և ստացված արդյունքների հարաբերակցությամբ:

Յուրաքանչյուր վերահսկողության արդյունավետություն ուղղակի կախվածության մեջ է գտնվում այն միջոցների ծավալից և ներգործության գործիքներից, որոնց տիրապետում է վերահսկողություն իրականացնող մարմինը: Ակնհայտորեն, եթե վերջինս զրկված է հայտնաբերված խախտումների վերականգնմանն ուղղված իրավական մեխանիզմների տիրապետելուց, ապա վերահսկողության արդյունավետությունը զգալիորեն նվազում է: Բյուջետային վերահսկողության արդյունավետությունը պետք է գնահատել երկու դիտակետից. առաջին՝ ելնելով դրականխարգելիչ ներգործության հնարավորություններից և, երկրորդ, հաշվի առնելով պատճառված վնասի վերականգնված ծավալները:

Բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատման ցուցանիշների սահմանման բարդությամբ հանդերձ, հետևյալ մեթոդական մոտեցումների կիրառման միջոցով հնարավոր է ապահովել նշված խնդրի լուծումը: Նախ և առաջ, անհրաժեշտ է հստակ սահմանել վերահսկողության արդյունավետության ցուցանիշների հիերարխիան: Այն պետք է բաժանել պետական ֆինանսական վերահսկողության և վերահսկողություն իրականացնող մարմնի գործունեության կոնկրետ ժամանակահատվածի համալիր արդյունավետության գնահատականների:

Համալիր արդյունավետությունը ֆինանսական վերահսկողության ընդհանուր արդյունավետությունն է, որը կարելի է դասակարգել ըստ սոցիալական, կազմակերպական և տնտեսական արդյունավետության:

Բյուջետային վերահսկողության սոցիալական արդյունավետությունը դրսևորվում է նրանում, որ դրա արդյունքում համապատասխան միջոցներ են ձեռնարկվում օրենսդրության պահանջների խախտումներ թույլ տված անձանց նկատմամբ: Այլ կերպ ասած, վերահսկողության արդյունքում լուծվում են որոշակի սոցիալական խնդիրներ:

Կազմակերպական արդյունավետությունը կայանում է նրանում,

որ վերահսկողական միջոցառումների արդյունքում միջոցներ են ուղղվում կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի և որակի բարելավմանը:

Տնտեսական արդյունավետությունը ձեռք է բերվում կառավարման մարմինների գործունեության բարելավման միջոցով բյուջետային միջոցների ռացիոնալ օգտագործման ճանապարհով:

Ամփոփելով, հարկ է նշել, որ ինչպես բյուջետային ծախսերի, այնպես էլ բյուջետային վերահսկողության արդյունավետության գնահատումը չափազանց կարևոր են ընդհանուր բյուջետային գործընթացի կատարելագործման առումով: Այս տեսանկյունից, վերը թվարկված չափորոշիչների և ցուցանիշների օգտագործումը Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող բյուջետային վերահսկողության ժամանակ հնարավորություն կտա իրական պատկերացում կազմել բյուջետային վերահսկողության որակի, ինչպես նաև համապատասխան քայլեր ձեռնարկել դրա կատարելագործման ուղղությամբ:

ԳԼՈՒԽ 6. ՊԵՏԱԿԱՆ ԲՅՈՒՋԵԻ ԾԱԽՍԵՐԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏՆՏԵՍԱԳԻՏԱԿԱՆ ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԴՐԱ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ

6.1 Պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության ապահովման տեսական հիմքերը

Պետական բյուջեի ծախսերի օպտիմալ կառուցվածքի և ծավալի սահմանումն առավել քննարկվող հարցերից մեկն է: Ըստ էության, ծախսերի արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է պետական կառավարման որակով: Հենց այդ պատճառով էլ զարգացած երկրների գերակշիռ մասում, որոնք նախորդ դարի 50-60-ական թվականներին բախվեցին սահմանափակ բյուջետային ռեսուրսների պայմաններում սոցիալական խնդիրների լուծման համար լրացուցիչ միջոցների հայթայթման հիմնախնդրի հետ, պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների կարևոր ուղղություններից մեկը հռչակվեց պետական ծախսերի կառավարման համակարգի կատարելագործումը: Ավելին, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը հանդիսանում է տարբեր երկրների կառավարությունների կարևորագույն խնդիրներից մեկը:

Ընդհանուր առմամբ, նշված ուղղությամբ համալիր ուսումնասիրությունների իրականացման համար, նախ և առաջ, անհրաժեշտ է պարզել բյուջետային ծախսերի արդյունավետության էությունն ու տնտեսագիտական բովանդակությունը, ուսումնասիրել դրա վրա ազդող գործոնները և դիտարկել պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության բարձրացման խնդիրները: Տվյալ պարագայում արդյունավետությունն, ըստ էության, դիտարկվում է որպես արտադրական ֆունկցիա, որը ցույց է տալիս ծախսերի և թողարկվող արտադրանքի միջև գոյություն ունեցող կախվածությունը կամ ապրանքների և ծառայությունների ար-

տադրության առավել մեծ ծավալի ձեռք բերումը որոշակի միջոցների օգտագործման պայմաններում:¹⁵¹ Սայմոնի, Սմիթբուրգի և Թոմսոնի կարծիքով, «արդյունավետությունը կարելի է սահմանել որպես զուտ դրական արդյունքների (ցանկալի հետևանքների գերազանցումը ոչ ցանկալի հետևանքների նկատմամբ) և թույլատրելի ծախսերի հարաբերություն: Լուծումը կարելի է համարել արդյունավետ, եթե լավագույն արդյունքը ձեռք է բերվում նվազագույն ծախսերի միջոցով»:¹⁵² Հարկ է նշել, որ պայմանականորեն առանձնացվում է կառավարման տեխնիկական (կառավարչական) և տնտեսական արդյունավետություն հասկացությունները: Առաջինի դեպքում նպատակների ձեռքբերումն է, իսկ երկրորդի՝ ծախսերի հարաբերակցության գնահատումը:¹⁵³ Նշված տեսակետներից բխում է, որ նպատակները (արդյունքները) և ծախսերը հստակ կերպով սահմանվում և չափվում են, դրված նպատակների ձեռք բերման մեթոդները ստանդարտ են և ժամանակի ընթացքում չեն փոխվում, իսկ արտաքին միջավայրը կայուն է: Ըստ էության, նշված պայմանները բնորոշ չեն պետական սեկտորին: Բացի այդ, վերոհիշյալ սահմանումներում հաշվի չի առնվում նաև մարդկային (վարքագծային) գործոնը:

Բյուջետային ծախսերը դրամական միջոցներ են, որոնք ուղղվում են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների իրականացման և դրանց հետ կապված խնդիրների լուծման ֆինանսական ապահովվածությանը: Այլ կերպ ասած, ծախսերի արդյունավետությունը որոշվում է, թե ի՞նչ չափով են նպաստում պետության առջև ծառացած հիմնախնդիրների լուծմանը՝ որոշակի ծավալով հասարակական բարիքների արտադրության անհրաժեշտության, ոչ կատարյալ մրցակցության, արտաքին և ներքին բացասական ազդակների, սոցիալական արդարության ապահովման

¹⁵¹ Стиллиц Дж. Экономика государственного сектора. Пер с англ. М. 1997г. 343 стр.

¹⁵² Саймон Г. А., Смитбург Д. У. Томсон В. А. Менеджмент в организациях. М. 1995г. 149 стр.

¹⁵³ Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М. 2003г. 268 стр.

համար ռեսուրսների վերաբաշխման պայմաններում:¹⁵⁴ Մյուս կողմից, ծախսերի արդյունավետությունը որոշվում է տնտեսությունից ֆինանսական միջոցների հավաքագրման արդյունավետ մակարդակով, ինչն ենթադրում է, որ մասնավոր սեկտորից գանձված և պետական սեկտորում օգտագործված ֆինանսական ռեսուրսները պետք է հանգեցնեն ավելի մեծ օգուտի կամ արդյունքի, քան կապահովեին մասնավոր սեկտորում օգտագործման դեպքում:¹⁵⁵

Այսպիսով, օպտիմալ կառուցվածք ունեցող բյուջեի ձևավորման ժամանակ անհրաժեշտ է որոշակի հաշվեկշռվածություն ապահովել «հավասարության» (կամ արդարության) և «արդյունավետության» միջև: Ընդ որում, այդ երկու խնդիրների միջև գոյություն ունեցող իրարամերժությունը կամ «կոնֆլիկտը» չունի միանշանակ լուծում, քանի որ «արդարություն» և «հավասարություն» հասկացությունները կարող են ունենալ տարբեր ընկալվում:¹⁵⁶ Հետևաբար, բյուջեի օպտիմալ ծավալի որոշումը և, հետևաբար, նաև ծախսերի մակարդակի սահմանումը «արդարություն» և «արդյունավետություն» հասկացությունների հաշվեկշռվածության տեսանկյունից անհնար է:

Ընդհանուր առմամբ, գոյություն ունեն մի շարք գործոններ, որոնք պայմանավորում են բյուջետային ծախսերի ցածր արդյունավետությունը, որոնցից կարելի է առանձնացնել հետևյալները.

1. Բյուջետային ծախսերի ծավալի, ուղղությունների և կառուցվածքի սահմանումը հանդիսանում է քաղաքական ընտրության և բյուրոկրատիայի վարքագծի արդյունք: Պետական ծախսերի գնահատման ժամանակ զուտ տնտեսական բաղադրիչի առանձնացումը բավականաչափ բարդ է, քանի որ շատ դեպքերում բյուջետային ծախսերի ուղղությունների և ծավալի որոշման գործընթացում քաղաքական գոր-

¹⁵⁴ Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. Пер с англ. М. 1997г. 344 стр.

¹⁵⁵ Nemec J. Expenditure Analysis in Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition. Ed. By J. Nemec, G. Wright (NISPAcee) 1997. p. 398

¹⁵⁶ Якобсон Л. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М. 2000г. 125 стр.

ծոնն ավելի վճռորոշ դեր է խաղում, քան տնտեսականը:¹⁵⁷ Ավելին, բյուջետային գործընթացի վրա քաղաքական գործոնի ազդեցությունը խիստ մեծ է, ինչն իր համապատասխան ազդեցությունն է ունենում հաստատվող բյուջետային ցուցանիշների վրա: Քաղաքական գործիչները, ձգտելով սեփական քաղաքական խնդիրների լուծմանը, սահմանում են բյուջետային գործընթացի ընդհանուր կանոնները և կանխորոշում բյուջետային հատկացումների ուղղությունները: Համաձայն Ա. Դոունսի տեսության, քաղաքական կուսակցությունները և գործիչները ձգտում են ստանձնել պետական խնդիրների լուծումը մինչև այն պահը, երբ ծախսված վերջին դրամական միջոցի արդյունքում ձեռք բերված ընտրողների ձայների աճը հավասար չի լինում պետական ծախսերի վերջին միավորի արդյունքում կորցրած ձայների չափին:¹⁵⁸

Բյուջետային ծախսերի կառուցվածքի և ուղղությունների վերաբերյալ որոշումների առավել կարևոր մասը կայացվում է պետական ծառայողների կողմից: Սակայն շատ դեպքերում դրանք էականորեն տարբերվում են քաղաքական գործիչների կողմից կայացվող որոշումներից: Պետական ծառայողները զգալի ազդեցություն ունեն քաղաքական գործիչների կողմից որոշումների կայացման գործընթացի վրա, քանի որ առավել լավ են տեղեկացված այս կամ այն ոլորտում առկա իրավիճակի մասին:¹⁵⁹ Ավանդական բյուրոկրատական համակարգերում պետական պաշտոնյաների գործունեությունը կապված է կանոնակարգված ընթացակարգերի կատարման հետ: Վ. Նիսկանենը, ուսումնասիրելով կառավարման բյուրոկրատական համակարգերի առանձնահատկությունները, եկել է այն եզրահանգման, որ պետական ծառայողները ձգտում են ավելացնել իրենց գերատեսչություններին ուղղվող բյուջետային հատկացումները, քանի որ դա մեծացնում է ծառայողների աշխատանքի ծավալը և բարձրացնում նրանց ծառայողա-

¹⁵⁷ Бушмин Е. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива. 2003 г. 245 стр.

¹⁵⁸ Downs A. An economic theory of democracy. New York. 1957. p. 154

¹⁵⁹ Якобсон Л., Глаголев А., Кудюкин П. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. М.: 2001 г. www.iet.ru

կան գործունեության արդյունավետությունը:¹⁶⁰ Այն համակարգերում, որտեղ վերահսկողությունն ուղղված է ընթացակարգերի պահպանմանը, որպես կանոն, քիչ ուշադրություն է դարձվում ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությանը: Բացի այդ, պետական ծառայողների բոլոր գործողությունների կանոնակարգումը չափազանց բարդ է և ոչ իրագործելի: Այս առումով, պետական ծառայողների վարքագիծը կարող է որոշակի ազդեցություն ունենալ բյուջետային միջոցների բաշխման վրա:

2. Ծախսերի անարդյունավետությունը հաճախ պայմանավորված է լինում բյուջեի կառուցվածքի և ծավալի վերաբերյալ լավագույն որոշումների ընդունման համար անհրաժեշտ գործիքների անբավարարությամբ: Բյուջետային ծախսերի օպտիմալ կառուցվածքի և ծավալի վերաբերյալ որոշումների կայացման բազային գործիք է հանդիսանում «ծախսեր-օգուտներ», ինչպես նաև «ծախսեր-արդյունավետություն» և «ծախսեր-օգտակարություն» վերլուծությունները: «Ծախսեր-օգուտներ» վերլուծության շրջանակներում համեմատական է իրականացվում տարբեր նախագծերի կատարման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների և ստացվելիք օգուտների տեսանկյունից: Ռ. Մասգրեյվի և Պ. Մասգրեյվի կարծիքով, նշված գործիքն օրենսդիր և գործադիր իշխանություններին հնարավորություն է տալիս ստանալ տեղեկատվություն այս կամ այն բյուջետային ծրագիրը գնահատելու և օպտիմալ ընտրություն կատարելու համար:¹⁶¹ Սակայն «ծախսեր-օգուտներ» վերլուծության ժամանակ ծագում են որոշակի խնդիրներ, կապված.

- հասարակական սեկտորում սոցիալական ոլորտին դասվող որոշ արդյունքների չափելիության,
- արդյունքների հասարական նշանակությամբ պայմանավորված որոշ ծրագրերի գնահատման և համադրելիության,
- որոշ ծրագրերի երկարաժամկետության դիսկոնտավորման

¹⁶⁰ Облонский А. Бюрократия для XX века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело. 2002 г. стр. 73.

¹⁶¹ Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. Mc Graw-Hill 1989. P298.

նորմայի ընտրության, ինչպես նաև այդ գործընթացին բնորոշ վերլուծությունների իրականացման և անհրաժեշտ ռեսուրսների ներգրավման հարցերի հետ:

Նշված սահմանափակումներով հանդերձ, «ծախսեր-օգուտներ» վերլուծությունը կարող է կիրառվել առանձին նախագծերի գնահատման համար՝ որոշակի բյուջետային սահմանափակումների պայմաններում: Ինչ վերաբերում է մյուս ծրագրերին, ապա դրանք ենթադրում են համակողմանի որակական վերլուծություն, ինչը թույլ կտա գնահատել այդ ծրագրերի արդյունավետությունը:

3. Պետական սեկտորում մատուցվող ծառայությունների յուրահատկությունը սահմանափակում է դրանց արդյունավետության գնահատման հնարավորությունները և չի ապահովում համապատասխան խթաններ դրա բարձրացման համար: Մի շարք տնտեսագետների կարծիքով, հասարակական սեկտորում արտադրությունն ավելի քիչ արդյունավետ է, քան մասնավոր սեկտորում, իսկ որոշների գնահատմամբ արդյունավետության հիմնախնդիրն ավելի շուտ քաղաքական է, քան տնտեսական:¹⁶² Պայմանավորված պետական սեկտորում արտադրվող ապրանքների և մատուցվող ծառայությունների յուրահատկություններով, որոշակիորեն դժվարանում է պետական և մասնավոր սեկտորների արդյունավետության համեմատությունը: Պետական սեկտորում գործող սուբյեկտների համար գոյություն չունեն սեփական գործունեության արդյունավետության գնահատման այնպիսի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են շահութաբերությունը և այլն: Հասարակական բարիքներ մատուցող պետական մարմինների գերակշիռ մասն ունի մենաշնորհային դիրք գործունեության որոշակի տեսակների առումով, ինչն, իր հերթին, ևս սահմանափակում է արդյունավետության համեմատության հնարավորությունները:

4. Պետական ծառայողների համար գործող խթանների համակարգը չի նպաստում բյուջետային միջոցների արդյունավետ օգտա-

¹⁶² Hamernikova B., Maaytova A. Public Expenditures in public finance: Theory and Practice in the Central European Transition. Ed. By J. Nemec, G. Wright. 1997. P 328-329

գործմանը: Մասնավոր ոլորտում աշխատողների պարզևատրումն իրականացվում է գործունեության արդյունավետությունից ելնելով, ինչը պետական ծառայողների պարագայում այնքան էլ հստակ չէ: Մատուցվող ծառայությունների և իրականացվող գործառույթների վերաբերյալ հստակ տեղեկատվության բացակայությունը, երբ վերահսկողության համակարգը կողմնորոշված է ոչ թե արդյունքների ձեռք բերմանը, այլ սահմանված ընթացակարգերի պահպանմանը, որոշակիորեն սահմանափակում է գործունեության ծախսերի կրճատման և համարժեք բյուջետային ֆինանսավորման որոշման հնարավորությունները: Գործնականում, միայն տվյալ գերատեսչություններում է առկա համապատասխան տեղեկատվություն գործունեության կոնկրետ ցուցանիշների մասին: Նման տեղեկատվության ձեռք բերումն ավելի դժվար է և կապված է զգալի ծախսերի հետ, ինչը որոշակիորեն կարող է գերազանցել դրանից ստացվող օգուտներին:¹⁶³ Բացի այդ, բյուջետային միջոցներ հատկացնողներն, իրենց հերթին, հանդիսանում են կատարողներ ավելի վերադաս ատյանների նկատմամբ:

5. Կենտրոնացված ֆինանսական կառավարման պայմաններում որոշակի հիմքեր են ստեղծվում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության նվազման համար: Որպես կանոն, ֆինանսների ոլորտում պետական կառավարման մարմնի դերն էականորեն պայմանավորված է բյուջետային ծախսերի կառավարման կենտրոնացվածության մակարդակով: Սովորաբար, կենտրոնացված կառավարմամբ իրականացվում են հետևյալ գործառույթները.

- պլանավորվում է բյուջետային ծախսերի ուղղություններն ու հոդվածները,
- գնահատվում է փաստացի ծախսերի համապատասխանությունը հաստատված ծախսերին,
- վերահսկվում է օրենսդրության և բյուջետային հարաբերությունները կարգավորող այլ իրավական ակտերի կատարման պահանջները,

¹⁶³ Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. Пер. с англ. М.: 2001 г. стр. 121

- անհրաժեշտության դեպքում բյուջետային գործընթացում կատարվում է համապատասխան միջամտություններ:

Ֆինանսների ոլորտում պետական կառավարման մարմնի գործունեությունը, որպես բյուջետային գերակայությունների ուղղությամբ կենտրոնացված որոշումներ ընդունող, ունի մի քանի թերություններ: Մասնավորապես, չունի բավարար տեղեկատվություն իրականացվող ծրագրերի առանձնահատկությունների և ծախսերի արդյունավետության վերաբերյալ: Այդ իսկ պատճառով, որոշ տնտեսագետների կարծիքով, բյուջեի ծախսային հոդվածների նկատմամբ կենտրոնացված վերահսկողությունը որոշում կայացնողներին հնարավորություն չի տալիս արդյունավետ վերահսկել բյուջեն:

Բյուջետային ծախսերի կառուցվածքի և ծավալի օպտիմալացման խնդիրը զգալիորեն կապված է բյուջետային պլանավորման համակարգի կատարելագործման հետ, որի զարգացումն ուղեկցվում է բյուջետավորման տարբեր մոդելների մշակմամբ և կիրառմամբ: Գոյություն ունեն բյուջետավորման հինգ հիմնական տեսակներ՝ ըստ հոդվածների, ըստ արդյունքների, ինչպես նաև ըստ ծրագրային, զրոյական և հաշվեկշռված բյուջետավորման: Թվարկվածներից յուրաքանչյուրի կիրառումն, ըստ էության, ուղղված է ծախսերի կառավարման ոլորտում որոշակի գործառույթների իրականացմանը և, վերջին հաշվով, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացմանը: Ընդ որում, ինչպես ցույց է տալիս այլ երկրների փորձը, նշված մոդելներից ոչ մեկի կիրառությունը չի կրում մշտական բնույթ և շատ դեպքերում գործում են դրանց տարբեր համադրություններ:

Ըստ հոդվածների բյուջետավորումը հանդիսանում է բյուջեի մշակման առավել հին և լայն տարածում ստացած մոտեցումներից՝ շնորհիվ կիրառման պարզության, խիստ հաշվետվողականության և վերահսկողության: Այս մոդելը, նախ և առաջ, ուղղված է բյուջետային ռեսուրսների օգտագործման նկատմամբ խիստ վերահսկողության սահմանմանը և հիմնվում է բյուջետային միջոցներն ըստ հոդվածների կամ սուբյեկտների բաշխման վրա: Վիլլալվալու, Դեվիսի, Դեմպստերի և Լինդբլումի

կողմից առաջարկված բյուջետային ընթացակարգերի հստակ կանոնակարգման հիման վրա համապատասխան լուծումների ընդունումը բխում է այն մոտեցումից, որ «ծախսեր-օգուտներ» վերլուծության միջոցով որոշումների ընդունման ավանդական մեթոդները շատ դեպքերում բարդ են և տեխնիկապես ոչ իրագործելի:¹⁶⁴ Բյուջետային պլանավորման այս մոդելի թերություններից կարելի է նշել այն, որ բացակայում է ծախսերի արդյունավետության վերլուծության իրականացման հնարավորությունը, քաղաքական կշիռ ունեցող ծախսային ծրագրերը ստանում են ավելի շատ միջոցներ, ընթացիկ տարում իրականացվող ծախսերը հանդիսանում են նախորդ տարիներին ընդունված նախագծերի իրականացման արդյունք, ինչը նպաստում է ծախսերի տարեկան աճին:

Ըստ հոդվածների բյուջետային պլանավորման հիմնական առանձնահատկությունը ֆինանսական և բյուջետային կենտրոնացված վերահսկողության իրականացումն է: Այսպիսով, ըստ հոդվածների բյուջետավորման դեպքում բյուջետային ծախսերի կառավարման հիմնական նպատակը հանդիսանում է ծախսային նախահաշիվների կատարման ապահովումը: Այն զգալիորեն սահմանափակում է պետական մարմինների գործունեության շրջանակները՝ սեփական տնօրինության տակ գտնվող բյուջետային միջոցների օգտագործման առումով: Ըստ էության, այս մոդելի կիրառման հետևանք է հանդիսանում բյուջետային ծախսերի կառավարման ոլորտում որոշ պետական մարմինների գործառույթների կենտրոնացումը և հասարակական բարիքների արտադրության և ծառայությունների մատուցման համար պատասխանատու գործադիր իշխանության համապատասխան մարմիններում մոտիվացիայի անկումը:¹⁶⁵ Շատ մասնագետների կարծիքով, ըստ հոդվածների բյուջետավորումը չի հանդիսանում արդյունավետ

¹⁶⁴ Devis O., Dempster M., Wildavsky A. Theory of the Budget Process. The American political Science Review. 1996 Vol. 67, No. 3. P 529-547

¹⁶⁵ Schick A. Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World bank Institute 1999. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf

կառավարման գործիք:¹⁶⁶ Միաժամանակ, պետք է նշել, որ բյուջետավորման այս մոդելն ունի որոշակի առավելություններ, մասնավորապես ստեղծվում է որոշակի հիմք բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինների նկատմամբ արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնելու համար և հնարավորություն ապահովել ֆինանսական տեղեկատվության ստացման միասնականություն և հստակություն: Մյուս կողմից, բոլոր քայլերի և լուծումների համատարած կանոնակարգումը նվազեցնում է ծախսերի կառավարման համակարգի ճկունությունը և հնարավորություն չի տալիս վերջինիս ադապտացվելու արտաքին միջավայրի փոփոխություններին: Սակայն, այդ առավելություններով հանդերձ, պետք է նշել, որ բյուջետային միջոցներ օգտագործող սուբյեկտների վարքագծի լիակատար կանոնակարգումը, ըստ էության, հնարավոր չէ:

Ըստ արդյունքների բյուջետավորմամբ գործընթացում կիրառվող գործիքների առումով գոյություն ունեն մի շարք թերություններ, որոնք հնարավորություն չեն տալիս տնտեսական և բյուջետային քաղաքականություն մշակողներին ստանալ այնպիսի տեղեկատվություն, որը հնարավորություն կտա բյուջետային ռեսուրսների բաշխման և օգտագործման ուղղությամբ մշակել տնտեսագիտորեն հիմնավորված լուծումներ: Արդյունքներին կողմնորոշված բյուջետավորումը կոչված է բյուջեի կազմման հիմքում դնել պլանավորման և գործունեության արդյունքների գնահատման սկզբունքները: Այս առումով, այդպիսի բյուջետավորումը դա մի համակարգ է, որը պարունակում է բյուջետային միջոցների բաշխման և պետության գործունեության պլանավորված արդյունքների ձեռքբերման աստիճանի և մեթոդների համապատասխանության, ինչպես նաև բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության գնահատման մասին տեղեկատվություն:

Ընդհանուր առմամբ, առանձնացվում են ըստ արդյունքների բյուջետավորման մեթոդի չորս հիմնական բաղադրիչներ.

¹⁶⁶ Эффективность государственного управления. Пер. с англ. Общ. Ред С. Батчикова и С. Глазьева. М.: 1998г. Стр. 463

- զարգացման նպատակային գերակայությունների և դրանց ձեռքբերման ցուցանիշների սահմանում, որոնց ուղղությամբ կատարվում են բյուջետային հատկացումներ,

- արդյունավետության և նախորդ ժամանակաշրջանի հետ փոխկախվածության վերաբերյալ տեղեկատվություն, որն օգտագործվում է կառավարվող ենթահամակարգի զարգացման նպատակային չափանիշների սահմանման համար,

- ընթացիկ բյուջետային ժամանակաշրջանում ֆինանսավորման կառուցվածքի և ծավալների ուղղորդման հնարավորություն,

- բյուջետային ծրագրերի արդյունավետության կանոնավոր, ինչպես նաև ընտրանքային գնահատման հնարավորություն:

Ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելի հիմնական առավելությունը կայանում է բյուջետային ծախսերի իրականացման արդյունքում ակնկալվող արդյունքների վրա շեշտադրման մեջ: Այլ կերպ ասած, այս դեպքում կառավարվում են ոչ թե ռեսուրսները, այլ արդյունքները: Միաժամանակ, ինչպես և ըստ հողվածների բյուջետավորումը, այս մոդելը ևս ենթադրում է խիստ վերահսկողության իրականացում, սակայն ոչ թե ռեսուրսների օգտագործման, այլ նախապես սահմանված արդյունքների ստացման նկատմամբ:

Ըստ արդյունքների բյուջետավորման դեպքում ևս գոյություն ունեն մի շարք սահմանափակումներ: Այն կարող է որոշ պետական մարմինների ֆինանսավորման առումով ստեղծել լուրջ դժվարություններ, քանի որ գործունեության ոչ բոլոր տեսակների համար է հնարավոր սահմանել արդյունքների ձեռք բերման աստիճանը գնահատող որակական և քանակական ցուցանիշներ:¹⁶⁷ Ներկայումս առանձնացվում են ըստ արդյունքների բյուջետավորման երկու հիմնական ենթամոդելներ, որոնց տարբերությունը կայանում է անմիջական և վերջնական արդյունքներին կողմնորոշված բյուջետավորման արդյունքների որոշման մեջ (տես աղյուսակ 7):

¹⁶⁷ Клименко А. Реформы федерального бюджета в США. Экономика. N 4. 2002г. Стр. 59-61

**Անմիջական և վերջնական արդյունքներին կողմնորոշված
բյուջետավորում**

Անմիջական արդյունքներին կողմնորոշված բյուջետավորում	Վերջնական արդյունքներին կողմնորոշված բյուջետավորում
Արդյունքներ	
Ծառայությունների ծավալ, ծառայություններից օգտվող բնակչության թիվ, միջոցառումների քանակ	հասարակական բարիքների ծավալ, պետական ծառայությունների մատուցումից առաջացող սոցիալ- տնտեսական էֆեկտ
Առավելություններ	
Ծառայությունների արժեքի հաշվարկման և ծախսերի ծավալի որոշման հստակության և արդյունքի համար պատասխանատու պետական մարմնի կամ պաշտոնատար անձի որոշման հնարավորության ապահովում	քաղաքական նպատակների ձեռք բերելու հետրողականության և հասարակության պահանջմունքներով պայմանավորված ծառայությունների ծավալի որոշման ապահովում
Թերություններ	
պետական հատվածի կողմից քաղաքական նպատակների հետապնդման անհետևողականություն	բյուջետային պարբերաշրջանի և վերջնա- կան արդյունքների փոխկապակցման, վերջնական արդյունքի համար պատաս- խանատու մարմնի որոշման և վերջնական արդյունքի միավորի արժեքի որոշման բարդություն, վերջնական արդ- յունքի վրա արտաքին գործոնների ազդե- ցության կրճատման հնարավորությու- նների սահմանափակություն

Հարկ է նշել, որ ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելը կիրառող երկրներից շատերում հիմնական շեշտադրումը կատարվում է անմիջական արդյունքների վրա:

Բյուջետավորման մոդելներից հաջորդը ծրագրային բյուջետավորումն է, որն ավելի շատ, քան մյուս մոդելները, հարմար է կենտրոնացված պլանավորման համար: Այս մոդելի կիրառման դեպքում հիմնական շեշտադրումը կատարվում է այլընտրանքային ծրագրերի տնտե-

սական վերլուծության և բյուջետային ծախսերի տնտեսական հետևանքների գնահատման վրա: Ծրագրային բյուջետավորումն ենթադրում է, որ ծախսերի պլանի կազմման ելակետային հիմք հանդիսանում են ոչ թե բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինները և գերատեսչությունները, այլ համապատասխան ծրագրերը: Այս դեպքում, իշխանության համապատասխան մարմինների դերակատարությունը կայանում է ընդամենն այդ ծրագրերի իրականացման գործընթացին մասնակցության մեջ: Ծրագրային բյուջետավորումը հիմնականում կողմնորոշված է ընդհանուր հասարակական նպատակների ձեռք բերմանը և դրա հիմնական բնութագրիչը ֆինանսական պլանավորման կենտրոնացվածության ուժեղացումն է: Նշված դրական կողմերով հանդերձ, բյուջետավորման այս մոդելն ունի որոշակի թերություններ: Մասնավորապես, այն պահանջում է մեծ ծավալի տեղեկատվության հավաքագրում, մշակում և վերլուծություն, չի նպաստում գերատեսչական և հասարակական շահերի միջև գոյություն ունեցող հակասությունների վերացմանը:¹⁶⁸

Զրոյական բյուջետավորման համակարգի դեպքում յուրաքանչյուր ֆինանսավորվող ծրագիր, ինչպես և յուրաքանչյուր նոր ծրագրային առաջարկ պետք է վերլուծության ենթարկվի առանց ֆինանսավորման նախկին մակարդակները հաշվի առնելու: Այս մեթոդի հիմնական առավելությունները կայանում են բյուջետային հիմնարկներից տեղեկատվության առավել մեծ ծավալի տրամադրման պահանջների մեջ: Զրոյական բյուջետավորումը նպաստում է բյուջետային պլանների կատարելագործմանը՝ ծրագրերի տեխնիկական և տնտեսական արդյունավետության անընդհատ գնահատման ճանապարհով, ոչ նպատակային գործունեության դեպքում հեշտացնում է բյուջետային հատկացումների կրճատման գործընթացը: Սակայն այս մոդելն ունի նաև մի շարք թերություններ, մասնավորապես, ընթացակարգերի բարձր աշխատատարությունը և տեղեկատվության մեծ ծավալի մշակման պա-

¹⁶⁸ Клименко А. Реформы федерального бюджета в США. Экономика. N 4. 2002г. Стр. 59-61

հանջը: Բացի այդ, զրոյական բյուջետավորումը կարող է օգտագործվել միայն ծախսերի որոշ տեսակների կտրվածքով, քանի որ մի շարք բյուջետային ծախսեր կրում են շարունակական բնույթ և փոխկապակցված են նախորդ ժամանակահատվածների հետ:

Հաշվեկշռված բյուջետավորումը կիրառվում է բյուջետային ծախսերի ավելացման խնդրի լուծման բյուջետավորման վերը թվարկված մոդելների հնարավորությունների բացակայության դեպքում:¹⁶⁹ Հաշվեկշռված բյուջետավորումը տարբերվում է մյուս մոդելներից ծախսերի ծավալի որոշման բազային նախադրյալներով. նախ կատարվում է սպասվող բյուջետային մուտքերի գնահատում, որն այնուհետև օգտագործվում է որպես հատկացումների սահմանափակում: Բյուջեի պլանավորման առաջին փուլում բյուջետային հիմնարկները ներկայացնում են իրենց առջև ծառացած խնդիրները և դրանց փաստարկված լուծումները: Երկրորդ փուլում ֆինանսների կառավարման ոլորտում լիազոր մարմինը բաշխում է բյուջետային միջոցները համապատասխան գերատեսչությունների միջև: Երրորդ փուլում տեղի է ունենում միջոցների բաշխում գերատեսչությունների կողմից տարբեր ծրագրերի և գործունեության ոլորտների միջև: Վերջին փուլում գերատեսչությունները որոշում են ծառայությունների ծավալը և որակը ֆինանսավորման տարբեր սցենարների դեպքում:

Հաշվեկշռված բյուջետավորումն իր մեջ պարունակում է բյուջետավորման մյուս մոդելներին բնորոշ որոշակի գծեր, որն ենթադրում է նպատակների, արդյունքների, խնդիրների սահմանում, ինչպես նաև արդյունավետության ցուցանիշների որոշում: Այս համակարգի հիմնական տարրերը՝ նպատակների սահմանումը և երկարաժամկետ պլանավորումը, երաշխավորում են բյուջետային հիմնարկների գործունեության կայունություն և կանխատեսելիություն, վերահսկողության արդյունավետ համակարգ, իսկ գործունեության յուրաքանչյուր տեսակ իր ավանդն է ունենում ծրագրի վերջնական նպատակների ձեռք բեր-

¹⁶⁹ Alesina, A., Perotti R., Fiscal Discipline and the Budget Process. 1996. Vol 86, No. 2, P 401-407

ման գործում:¹⁷⁰ Միաժամանակ, պետք է նշել, որ բյուջետավորման այս մոդելը ևս ունի որոշակի թերություններ, որոնցից կարելի է նշել կառավարությանը տրվող լիազորությունների գերկենտրոնացումը, մուտքերի կանխատեսման գործընթացի բարդությունները և այլն:

Այսպիսով պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության ապահովումը բյուջետային գործընթացի զարգացման և պետության առջև ծառացած հիմնախնդիրների ամբողջական և համալիր լուծման հիմնական նախապայմաններից է: Այս առումով, հատկապես կարևորվում է ծախսերի արդյունավետության գնահատման տեսամեթոդական հիմքերի ձևավորումը և դրանց գործնական կիրառման մեխանիզմների ներդրումը:

¹⁷⁰ Эффективность государственного управления. Пер. с англ. Общ. Ред С. Батчикова и С. Глазьева. М.: 1998г. стр. 264

6.2 Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման հիմնահարցերը

Բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը պահանջում է փաստացի և սպասվող արդյունքների վերաբերյալ հստակ տեղեկատվության առկայություն, ինչն ենթադրում է համապատասխան բազայի, ինչպես նաև մշտադիտարկման և գնահատման համակարգերի ձևավորում: Գործադիր իշխանության արդյունավետության գնահատման և բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում համապատասխան որոշումների ընդունման համար, Համաշխարհային բանկի փորձագետների կողմից հատկապես կարևորվում են զարգացման գերակայությունների և ծախսային ծրագրերի հստակեցման, պետական կառավարման մարմինների հաշվետվողականության և գործունեության թափանցիկության աստիճանի բարձրացման հարցերը:¹⁷¹

Տարբեր մասնագետների կողմից բյուջետային ծախսերի գնահատման ժամանակ օգտագործվում են «արդյունավետություն» և «էֆեկտիվություն» հասկացությունները, որոնք բնութագրելով միևնույն երևույթը, միջամանակ ունեն նաև որոշ տարբերություններ: Որպես կանոն, արդյունավետությանը ստացված արդյունքի հարաբերությունն է ծախսված միջոցներին: Ինչ վերաբերում է էֆեկտիվությանն, ապա այն ոչ միշտ է ուղղակիորեն կապված տվյալ գործունեության հետ և դրա գնահատումը հաճախ հնարավոր չէ իրականացնել համապատասխան միջոցառումների իրականացումից անմիջապես հետո: Դա հատկապես դրսևորվում է երկարաժամկետ ծախսային նախագծերի դեպքում, երբ վերջիններիս սոցիալ-տնտեսական էֆեկտն առաջ է գալիս որոշակի ժամանակահատվածից հետո:

ՏՀՀԿ անդամ պետություններում էֆեկտիվությունն օգտագործվում է որպես համալիր հասկացություն, որն իր մեջ ընդգրկում է պե-

¹⁷¹ Public Sector Performance. The Critical Role of Evaluation. Ed. By K. MAckay. The World bank. 1998. www.worldbank.org

տական ծառայությունների մատուցման և ծրագրերի իրականացման ոլորտներում գործունեության գնահատումը: Դա իրականացվում է արդյունավետության ցուցանիշների (performance measures) և չափորոշիչների (performance indicators) հաշվարկման միջոցով: Շատ մասնագետների կարծիքով, այդ երկու հասկացությունների միջև էական տարբերություններ չկան: Արդյունավետության ցուցանիշն ունի ինչպես քանակական, այնպես էլ որակական գնահատման բնույթ, որը թույլ է տալիս որոշել, թե գործնականում համապատասխան սուբյեկտը կամ պետությունը հասել է իր արդյոք իր առջև դրված նպատակին թե ոչ:¹⁷²

Ռ. Ալենի և Դ. Թոմասի կարծիքով, այդ ցուցանիշներն օգտագործվում են ծրագրերի, գործունեության և քաղաքականության վերջնական և անմիջական արդյունքների, ինչպես նաև դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների գնահատման համար:¹⁷³ Այլ խոսքով, արդյունավետության ցուցանիշներն անհրաժեշտ են դրված նպատակների ձեռք բերման աստիճանի և խնայողականության, տրամադրվող պետական ծառայությունների տնտեսական էֆեկտիվության և արդյունավետության գնահատման համար:¹⁷⁴ Հարկ է սակայն նշել, որ ծառայությունների որակի և սոցիալական ցուցանիշներն առանձին դեպքերում կարող են հանդես գալ որպես վերջնական արդյունքների գնահատականներ, իսկ աշխատանքային գործընթացների ցուցանիշները և չափորոշիչները՝ որպես մուտքային ռեսուրսների ցուցանիշներ: Նման դեպքերում ցուցանիշի ընտրությունը կատարվում է գնահատման համար համապատասխան տեղեկատվություն ստացող սուբյեկտի հայեցողությամբ: Միաժամանակ, գնահատման գործընթացի բոլոր մասնակիցների համար ցուցանիշների ընտրության սկզբունքները պետք է լինեն միասնական՝ ցուցանիշների համակարգի համընդհանրությունն ապահովելու համար:

¹⁷² Жулин А. Показатели результативности как основа административной реформы. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М.: Эпифания. 2004г. стр 69

¹⁷³ Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Ed. By R. Allen and D. Tommasi. OECD. 2001 www.oecd.org

¹⁷⁴ McCrindel J. Costing Government Services for Improved Performance Measurement & Accountability. The Canadian Institute of Chartered Accountants. 1999. P. 115

Արդյունավետության գնահատման համար առանցքային են հանդիսանում մուտքային ռեսուրսների, անմիջական և վերջնական արդյունքների ցուցանիշները: Այս առումով, գոյություն ունեն որոշակի դժվարություններ՝ կապված վերջնական և անմիջական արդյունքների ցուցանիշների հետ: Նոր Ջեֆանդիայում դրա հետ կապված կիրառվում է «միջամտության լոգիկան» (intervetion logic), ինչն իրենից ներկայացնում է առանձին դեպարտամենտների գործունեության վերջնական և անմիջական արդյունքների միջև պատճառահետևանքային կապերի համակարգված և հիմնավորված նկարագրություն: Խոսքը, նախ և առաջ, վերաբերում է գործունեության այն տեսակներին, որոնց միջոցով ապահովվում է վերջնական արդյունքների ձեռք բերումը: Միաժամանակ, ներկայացվում է, թե ինչպես կարելի է գնահատել անմիջական արդյունքների իրական ազդեցությունը վերջնական արդյունքների ձեռք բերման վրա:¹⁷⁵

Պետք է նշել, որ բյուջետային ծախսերի գնահատման նպատակով կիրառվող ցուցանիշներն ունեն նաև մի շարք թերություններ: Մասնավորապես.

- արդյունքների գնահատման բարդությունը շատ դեպքերում բյուջետային ֆինանսավորում ստացող կազմակերպություններին ստիպում է սեփական գործունեությունը կազմակերպել այնպես, որպեսզի ստացված արդյունքների գնահատումը դառնա առավել պարզ,
- ծախսերի գնահատման նպատակով օգտագործվող ցուցանիշները չեն կարող ամբողջությամբ բնութագրել համապատասխան սուբյեկտի գործունեությունն, որի հետևանքով հիմնական ուշադրությունը բևեռացնում է գնահատման ենթակա գործունեության վրա,
- գործունեության արդյունքների մասնակի գնահատման պարագայում ավելանում են կարճաժամկետ խնդիրների լուծման, այլ ոչ թե երկարաժամկետ նպատակների ձեռք բերման վրա կենտրոնացման հնարավորությունները,

¹⁷⁵ Жулин А. Показатели результативности как основа административной реформы. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М.: Эпифания. 2004г. стр. 70

- հավաստի տեղեկատվության ստացման սահմանափակ հնարավորությունները և դժվարությունները զգալիորեն բարդացնում են գործունեության գնահատումը,

- ցուցանիշների համակարգի ճկունության ցածր աստիճանը, սահմանված ցուցանիշների վերանայման, կատարելագործման սահմանափակ հնարավորությունները:

Արժույթի միջազգային հիմնադրամի և S2ՀԿ փորձագետների կողմից առանձնացվում են բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվության հինգ հիմնական բաղադրիչներ (performance).

- արդյունավետություն,
- տնտեսական էֆեկտիվություն կամ արտադրողականություն,
- խնայողականություն,
- ծառայությունների որակ,
- համապատասխանություն:

Արդյունավետությունը (Effectiveness) նպատակների և կոնկրետ հասարակական արդյունքների՝ էֆեկտների (outcome) ձեռքբերման և խնդիրների լուծման աստիճան է, որոնք ձևակերպված են համապատասխան ծրագրերում և իրականացվող քաղաքականությունում: Էֆեկտիվության այս բաղադրիչը համարվում է առավել կարևոր ծախսերի գնահատման տեսանկյունից: Առանձնացվում է նաև արդյունավետություն ըստ ծախսերի (cost-effectiveness), որը գնահատում է ծրագրի իրականացման միավոր էֆեկտի ստացման համար իրականացված ծախսի մակարդակը: Որոշ մասնագետներ տարբերակում են «ծրագրերի արդյունավետություն» և «ծառայությունների արդյունավետություն» հասկացությունները: Առաջինը որոշվում է ծրագրերի իրականացումից ստացված էֆեկտների և պետության նպատակների համապատասխանության աստիճանով: Երկրորդը որոշվում է նվազագույն ծավալով ծառայությունների մատուցումից որոշակի էֆեկտ ստանալով: Պետք է նշել, որ նման տարբերակումն ավելի շուտ պայմանավորված է պետական կառավարման համակարգում ծրագրերի և ծառայությունների ունեցած տեղի և դերի մասին պատկերացումներով: Նման դեպքերում, որպես կա-

նոն, ծառայությունները դիտարկվում են որպես ծրագրերի շրջանակներում իրականացվող գործողություններ:¹⁷⁶

Տնտեսական էֆեկտիվությունը կամ արտադրողականությունը (efficiency/productivity) փոխկապակցում է պետական ծրագրերը, առանձին միջոցառումները, գործունեության տեսակները, գործառույթները և պետական սեկտորում մատուցվող ծառայությունները ռեսուրսների այն ծավալի հետ, որն անհրաժեշտ է եղել դրանց իրականացման համար:

Խնայողականությունը (Economy) սահմանվում է որպես որոշակի ծավալով և որակով ռեսուրսների ձեռք բերում համապատասխան ժամկետներում առավել ցածր գներով: Այս կատեգորիան ենթադրում է ռեսուրսների և դրանց ձեռք բերման համար կատարված ծախսերի համադրում:

Համապատասխանությունը բյուջետային հատկացում ստացող պետական մարմինների կողմից սահմանված բյուջետային ընթացակարգերի և պահանջների հստակ պահպանումն է: Այս դեպքում էֆեկտիվությունը գնահատվում է սահմանված նորմերից, ծախսային հոդվածներից նվազագույն շեղումներով:

Ծառայությունների որակը (Servicequality) արտացոլում է մատուցված ծառայությունների արդյունավետությունը պետական ծառայություններ սպառողների անմիջական պահանջմունքների բավարարման տեսանկյունից: Այն վերաբերում է ծառայությունների հասանելիության, հուսալիության, ինչպես նաև դրանք ժամանակին կատարելու աստիճանին: Հարկ է նշել, որ ծառայությունների որակի տեսանկյունից շատ հաճախ «էֆեկտիվություն» ու «արդյունավետություն» հասկացություններն օգտագործվում են միևնույն իմաստով, քանի որ պետական շատ ծառայություններ և ծրագրեր ուղղված են հասարակության անդամների բավարարվածության բարձրացմանը: Բացի այդ, շատ դեպքերում բավարարվածությունը կարող է հանդիսանալ միակ օբյեկտիվ չափորոշիչը իրականացվող ծրագրերի արդյունքների գնահատման համար:

¹⁷⁶ McCrindel J. Costing Government Services for Improved Performance Measurement & Accountability. The Canadian Institute of Chartered Accountants. 1999. P. 87

Այս առումով, պետական ծառայությունների մատուցման ոլորտում քաղաքականության կողմնորոշումը դեպի սպառողների բավարարվածության մակարդակի բարձրացմանը հանդիսանում է S2Հ4 անդամ պետություններում բյուջետային բարեփոխումների կարևոր ուղղություններից մեկը:

Պետական համակարգում արդյունքների գնահատման տարբեր հեղինակների կողմից առաջարկվող մեթոդոլոգիաները բազմաբնույթ են և մինչ այժմ գոյություն չունի միասնական մոտեցում այդ վերաբերյալ: Արդյունավետության ցուցանիշների օգնությամբ էֆեկտիվության գնահատումը, որպես կանոն, կիրառվում է պետական կառավարման որոշակի ոլորտներում: Արդյունավետության ցուցանիշները կառավարման տարբեր մակարդակներում օգտագործվում են տարբեր նպատակներով: Բյուջետային հիմնարկների դեպքում այդպիսի ցուցանիշների համակարգը կարևորվում է բյուջետային ծառայությունների մատուցման գործընթացում և ռեսուրսների կառավարման ոլորտում կառավարչական որոշումների ընդունման համար: Առավել բարձր մակարդակում (նախարարություններ, կառավարություն, օրենսդիր իշխանություն) ցուցանիշների համակարգի օգնությամբ ստացվող տեղեկատվությունն օգտագործվում է իրականացվող ծրագրերի արդյունավետության գնահատման, նոր գերակայությունների սահմանման և քաղաքականության մշակման համար: Գոյություն ունեն որոշակի նախադրյալներ, որոնք պայմանավորում են բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվության գնահատման համակարգի հաջողությունը.

- գնահատման արդյունքների նկատմամբ պահանջարկի ձևավորումն ու խթանումն ինչպես քաղաքական գործիչների, այնպես էլ բյուջետային ռեսուրսների կառավարիչների կողմից՝ արդյունավետության գնահատման պարտադիր պահանջի ամրագրման միջոցով,

- էֆեկտիվության գնահատման ընթացակարգերի ինստիտուցիոնալացման, որոշումների ընդունման գործընթացում դրանց պարտադիր ներդրում,

- կառավարման մարմինների, կառուցվածքային ստորաբաժան

նումների և պաշտոնատար անձանց շրջանակների հստակեցում, որոնք պատասխանատու են արդյունավետության գնահատման համար,

- գնահատման արդյունքում ստացված տեղեկատվության մատչելիության և հրապարակայնության ապահովման աստիճանի որոշում:

Այսպիսով, պետական ծախսերի կառավարման տեսությունը և պրակտիկան ցույց են տալիս, որ գոյություն ունեն մի շարք առանձնահատկություններ, որոնք հատուկ են պետական հատվածին և կանխորոշում են բյուջետային ծախսերի ցածր արդյունավետությունը: Որպես այդպիսիք կարելի է նշել պետության գործառույթների և մատուցվող բյուջետային ծառայությունների յուրահատկությունը, բյուջետային միջոցների արդյունավետ ծախսման համար մոտիվացիայի ցածր մակարդակը և այլն: Այս տեսանկյունից, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումն ենթադրում է մակրոտնտեսական և կազմակերպատնտեսական համապատասխան պայմանների ձևավորում: Արդյունքում, կապահովվի օրենսդրությամբ հաստատված բյուջետային ցուցանիշների պահպանումը, պետական քաղաքականության գերակայություններին համահունչ բյուջետային ռեսուրսների բաշխումը, բյուջետային ոլորտում որոշումների ընդունման համակարգի ապակենտրոնացումը:

6.3 Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները

Տնտեսական գործընթացներին պետության միջամտությունը և տնտեսության պետական կարգավորումն առավել քան արդարացված է: Շուկայական անկատարությունները, որոնց շարքին են դասվում ոչ կատարյալ մրցակցությունը, հասարակական բարիքների արտադրության գործում շուկայական գործակալների շահագրգռվածության բացակայությունը և մի շարք այլ գործոններ, օբյեկտիվորեն պահանջում են տնտեսական գործընթացներին պետության որոշակի մասնակցություն և միջամտություն: Սակայն անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ պետության միջամտությունը պետք է լինի խիստ հիմնավորված և միայն այն դեպքերում, երբ շուկան ի վիճակի չէ լուծել առաջացող խնդիրները:

Բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը հանդիսանում է պետական ծախսերի արդյունավետության բարձրացման կարևոր գործիքներից մեկը: Համաշխարհային բանկի փորձագետների կարծիքով, եթե բյուջեի պլանավորումը, կառավարումը և կատարումը չեն գտնվում անհրաժեշտ մակարդակի վրա, ապա ծախսերի օպտիմալացմանն ուղղված քայլերը չեն հանգեցնի սոցիալ-տնտեսական ցանկալի արդյունքների և հետևանքների:¹⁷⁷ Դրա հիմնավորմանն է նվիրված Ա. Ռաժկումարի և Վ. Սվարուպի աշխատությունը, որոնք մանկական մահացությունների, բնակչության կրթվածության մակարդակի, ինչպես նաև կառավարման որակի էմպիրիկ հետազոտությունների միջոցով ցույց տվեցին, որ առողջապահության և կրթության ոլորտներում բյուջետային ծախսերի իրականացման միջոցով ցանկալի արդյունքների ձեռք բերումը ուղղակիորեն պայմանավորված է հենց այդ ծախսերի կառավարման որակից:¹⁷⁸ Համաձայն Համաշխարհային բանկի կող-

¹⁷⁷ Public Expenditure Management Handbook. Washington D.C. World bank 1998. www.worldbank.org

¹⁷⁸ Rajkumar A., Swaroop V. Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? World bank working Paper N2840. World Bank, 2002, www.worldbank.org

մից կիրառվող պետական կառավարման որակի գնահատման մեթոդաբանության, արդյունավետ կառավարման հիմնական չափանիշներ են հանդիսանում քաղաքականության մշակման գործընթացի թափանցիկությունը, որոշում ընդունողների արհեստավարժության մակարդակը, սեփական գործողությունների համար գործադիր իշխանության հաշվետու լինելն, օրենքի գերակայությունը և կառավարման գործընթացում քաղաքացիական հասարակության ակտիվ ներգրավվածությունը:¹⁷⁹

Ա. Ալեսինի և Ռ. Պերոտիի կարծիքով, բյուջեի կառուցվածքը և հաշվեկշռվածությունը որոշվում են բյուջետային ընթացակարգերով, կանոններով և կանոնակարգերով, համաձայն որոնց համապատասխան մարմինների կողմից այն պլանավորվում, հաստատվում և կատարվում է:¹⁸⁰ Նրանք առանձնացնում են բյուջետային գործընթացում կիրառվող կանոնակարգերի հետևյալ հիմնական տեսակներ.

1. Քանակական նպատակներ, որոնք ամրագրվում են օրենսդրությամբ հաստատվող բյուջետային ցուցանիշների միջոցով: Դա թույլ է տալիս խուսափել բյուջետային դեֆիցիտի անկառավարելի աճից, ինչը, որոշ դեպքերում, կարող է պայմանավորված լինել քաղաքական իրավիճակներով: Միաժամանակ, գոյություն ունեն երկու հիմնական հակափաստարկներ քանակական նպատակների կամ սահմանափակումների հաստատման համար: Առաջին, հաշվեկշռված բյուջեն հարկային համակարգի և պետական քաղաքականության քայնայան մոտեցման տեսանկյունից կարող է լինել ոչ օպտիմալ: Երկրորդ, քանակական սահմանափակումները և նպատակները կարող են նպաստել բյուջետային հաշվառման թափանցիկության անկմանը: Մյուս կողմից, համաձայն Դ. Ժոտերբի, Դ Ալտի և Ռ. Լոուրի հետազոտությունների, բյուջետային դեֆիցիտի սահմանային մեծություն սահմանող օրենսդրությունը կարող է տալ դրական արդյունք, հատկապես անդրազգա-

¹⁷⁹ Governance: The World Bank's Experience. Washington, D.C.: World Bank, 1994, www.worldbank.org

¹⁸⁰ Alesina, A. Perotti R., Fiscal Discipline and the Budget Process. 1996. Vol 86, No. 2, P 401-407

յին մակարդակում:¹⁸¹

2. Ընթացակարգային կանոններ, ինչպիսիք են օրենսդիր մարմնում բյուջեի քննարկման և ընդունման հետ կապված հարաբերությունները կարգավորող ընթացակարգերը: Դրանք հանդիսանում են բյուջետային գործընթացի առանցքային տարրեր, քանի որ սահմանում են վերջնական բյուջետային ցուցանիշների վրա որոշում կայացնող տարբեր խմբերի (օրենսդիր և գործադիր իշխանությունների) ազդեցության աստիճանը: Դրա հետ կապված դիտարկվում են ընթացակարգերի երկու հիմնական տեսակներ. հիերարխիկ և կոլեգիալ: Հիերարխիկ ընթացակարգերի դեպքում վերջնական որոշումների կայացման առումով իշխանական լիազորությունների առավել մեծ բաժին է վերապահվում գործադիր իշխանության ֆինանսների կառավարման հատվածին, որը կարող է սահմանափակել օրենսդիր մարմնի կողմից բյուջեում առաջարկվող փոփոխությունները: Կոլեգիալ ընթացակարգերի կիրառման ժամանակ որոշումների կայացումը հիմնված է հակակշիռների մեխանիզմի, դրա յուրաքանչյուր փուլում հասարակական վերահսկողության և բյուջեի նախագծում օրենսդիր մարմնի կողմից փոփոխություններ կատարելու սահմանափակումների բացակայության վրա: Հիերարխիկ ընթացակարգերն առավելապես նպաստում են բյուջետային կարգապահության ապահովմանը, մինչդեռ, կոլեգիալ ընթացակարգերն ուղղված են շահերի համաձայնեցմանը: Ըստ էության, պարտքային «ծանր» բեռի և բյուջետային մեծ դեֆիցիտի պայմաններում առավել անհրաժեշտ է դառնում հիերարխիկ ընթացակարգերի կիրառումը: Բյուջետային գործընթացի նախնական փուլերում անհրաժեշտ է սահմանել բյուջեի, բյուջետային դեֆիցիտի և պարտքային ճնշման ընդհանուր չափը, որից հետո միայն անցնել բյուջեի կառուցվածքի քննարկմանը:

3. Բյուջեի թափանցիկությունն ապահովող կանոններ, որտեղ գոյություն ունեն առնվազն երկու տեսական հիմնախնդիրներ: Առաջին,

¹⁸¹ Alt J., Lowary R. Divided Government and Budget Deficits: Wvidence for the States. American Political Science Review. December 1994 P 11-28
Poterba J. State Responses to Fiscal Crises. Journal of Political Economy. 1994.
<http://www.nber.org/papers/w4375.pdf>

ընտրողներն անհրաժեշտ ծավալի տեղեկատվության բացակայության պատճառով կարող են թերագնահատել ընթացիկ և ապագա պետական ծրագրերի կարևորությունը: Երկրորդ, այն դեպքում, երբ իրականացվող պետական քաղաքականությունը չունի բավարար հստակություն, ապա նման իրավիճակում որոշակի առավելություն են ստանում քաղաքական գործիչները սեփական շահերի և հետաքրքրությունների իրացման առումով: Այս տեսանկյունից, տեղեկատվական սահմանափակումների հաղթահարման նպատակով Ալեսինը և Պերոտին առաջարկում են միասնական բյուջետային փաստաթղթում արտացոլել բոլոր քաղաքականությունները, ներդնել երկարաժամկետ բյուջետային պլանավորում, ապահովել անկախ կազմակերպությունների (այդ թվում՝ նաև ոչ կառավարական) կողմից քաղաքականության և բյուջետային ծախսերի կառավարման գնահատում:¹⁸²

Պետք է նշել, որ բյուջետային ծախսերի կառավարման տեսությունը և պրակտիկան անցել են որոշակի էվոլյուցիոն ճանապարհ՝ իրավական ընթացակարգերի պահանջների պահպանումից մինչև արդյունավետ ֆինանսական կառավարում:

Առաջին մոտեցումը, որն արևմտյան երկրներում բյուջետային կառավարման գործընթացում գերիշխում է մինչև այժմ, բնութագրվում է որպես բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերում կիրառվող ընթացակարգերի և գործառնությունների մի ամբողջություն, որոնք գործնականում չէին փոփոխվում ժամանակի ընթացքում: Ըստ այս մոտեցման, ծախսերի կառավարման նպատակը պետք է լինի ընթացակարգերի պահպանումը, որը կապահովի բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը և կսահմանափակի հասարակության շահերից չբխող որոշումների ընդունման հնարավորությունները:

Բյուջետային ծախսերի ռացիոնալացման հիմնախնդիրը չի հանգում միայն խիստ նորմավորմանը և վերահսկողության իրականացմանը: Դրա լուծումը հնարավոր է դառնում միայն այն դեպքում, երբ բյուջե-

¹⁸² Alesina, A. Perotti R., Fiscal Discipline and the Budget Process. 1996. Vol 86, No. 2, P 401-407

տավորումն ընկալվում է որպես ոչ թե տեխնիկական ընթացակարգերի իրականացում, այլ կոնկրետ նպատակների ձեռք բերմանն ուղղված տնտեսական քաղաքականության կարևոր գործիք:¹⁸³ Ծախսերի կառավարումը և բյուջետային գործընթացը դրանում ներգրավված մասնակիցների, շահերի և հետաքրքրությունների ամբողջությունն է, որի կարգավորման արդյունքում ձեռք է բերվում որոշակի համաձայնություն բյուջետային ծախսերի կառուցվածի և ծավալի վերաբերյալ: Հատկանշական է, որ համաձայն նեոինստիտուցիոնալ տեսության, տնտեսական գործունեության արդյունավետության բարձրացման միտումները հիմնականում դրսևորվում են միմյանց հետ արդյունավետ կերպով պայմանավորվելու և սեփական լուծումներն իրականացնելու տնտեսական գործակալների ընդունակության առկայության դեպքում:¹⁸⁴ Նշված խնդիրները ստիպեցին տեսաբաններին անդրադառնալու մասնավոր սեկտորի փորձին, պարզելու համար այն մեխանիզմները, որոնք պետական սեկտորում կնպաստեին մրցակցության ապահովմանը, մենաշնորհային իրավիճակներին դիմագրավմանը, ռեսուրսների դինամիկ բաշխմանը և հասարակական բարիքներ արտադրողների միջև մրցակցության ապահովմանը: Արդյունքում, ձևավորվեց երկրորդ մոտեցումը կամ պետական կառավարման նոր կոնցեպցիան, որն ենթադրում էր պետական կառավարման համակարգում ձեռնարկատիրական նախաձեռնությունների խթանում և շուկայական սկզբունքների արմատավորում: Այդ նպատակով առաջարկվեց կանոնակարգերի և կանոնների վրա հիմնված բյուրոկրատական համակարգը փոխարինել առավել ճկուն համակարգով, որում որոշումները կընդունվեին կառավարման սկզբունքների հիման վրա, իսկ հիմնական նպատակը կլինեք սպառողների պահանջմունքների ամբողջական բավարարումը և գոյություն ունեցող ռեսուրսների օպտիմալ օգտագործումը:¹⁸⁵ Կոնցեպցիայի

¹⁸³ Rubin I. The Politics of Public Budgeting. Chatham House Publ. 1990. P. 49

¹⁸⁴ Милгром П., Робертс Д. Экономика, организация и менеджмент. Пер с англ. М.: Экономическая школа. 2001 г. стр. 594

¹⁸⁵ Pecar Z. Performance analysis and policy transfer as preconditions of successful PA reform in Slovenia. www.nispa.sk

առանցքային տարր է հանդիսանում գործունեության գնահատումը, որի տակ հասկացվում է բյուջետային հիմնարկների ֆինանսավորումից վերակողմնորոշում դեպի գործառույթների ֆինանսավորումն ըստ արդյունքների: Այստեղ խոսքը գնում է ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման միջոցով կոնկրետ արդյունքների ձեռքբերմանն ուղղված բյուջետային ֆինանսավորման իրականացման մասին: Նման խնդրի լուծումը պահանջում է որակական և քանակական չափորոշիչների մշակում և պետական մարմինների տարբերակում:¹⁸⁶ Գործունեության գնահատումը հիմնված է կառավարչական հաշվառման սկզբունքների վրա, որը, չափելով համակարգի կողմից թողարկվող արդյունքի քանակն ու որակը, հնարավորություն է տալիս կիրառել ծախսերի և օգուտների հարաբերակցության վերլուծություն:

Արդյունավետ կառավարումը, նախ և առաջ, ցույց է տալիս, թե ինչ աստիճանով են ծախսերի և սահմանված բյուջետային ընթացակարգերն ազդում պետական մարմինների գործունեության արդյունքների, ծախսերի կառուցվածքի և ծավալի, ինչպես նաև իրականացվող գործառնությունների արդյունավետության վրա: Նման մոտեցումն, առավելություններով հանդերձ, դեռևս ամբողջական և լիակատար չի կիրառվում: Միաժամանակ, հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ շատ երկրներ, որոնք կիրառում են բյուջետավորման նման առաջադեմ մեթոդներ, արձանագրել են էական հաջողություններ պետական մարմինների գործունեության թափանցիկության և հաշվետվողականության բարելավման, ինչպես նաև արդյունավետության և արտադրողականության բարձրացման ուղղություններով:¹⁸⁷

Բյուջետային ծախսերի կառավարման հիմնական խնդիրն այնպիսի ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ձևավորումն է, որոնք կնպաստեն արդյունավետ բյուջետային լուծումների մշակմանը, կխթանեն բյուջետային ֆինանսավորում ստացող և համապատասխան վերահսկողու-

¹⁸⁶ Якобсон Л., Глаголев А., Кудюкин П. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. М.: 2001г. www.iet.ru

¹⁸⁷ Outcome focused management and budgeting. OECD.2001. www.oecd.org

յուն իրականացնող մարմիններին ջանքերն ուղղել ցանկալի արդյունքների ստացմանը, կապահովեն գործունեության վերջնական գնահատման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության ստացումը:

Տնտեսական զարգացման և հետազոտությունների կոնտրոն (ՏՀՀԿ) փորձագետների կողմից մշակվել են հասարակական ծախսերի կառավարման համակարգի ձևավորման հիմնական մոտեցումները,¹⁸⁸ համաձայն որի, պետական ծախսերի կառավարման հիմնական նպատակներն են.

- բյուջետային կարգապահության պահպանումը՝ բյուջեի հիմնական ցուցանիշների, համախառն ներքին արդյունքում ծախսերի բաժնի, ըստ ոլորտների ֆինանսավորման սահմանային ծավալների նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը,

- ծախսերի բաշխման արդյունավետության ապահովումը՝ ըստ սահմանված գերակայությունների և ֆինանսավորվող ծրագրերի բյուջետային ծախսերի բաշխումը,

- տեխնիկական (գործառնական) արդյունավետության ապահովումը՝ ռեսուրսների նվազագույն օգտագործմամբ բյուջետային միջոցների տեղաբաշխման արդյունավետության ապահովումը:

Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության համար Կամպոսը և Պրադիանն առաջարկում են ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ներդրում, ըստ որի.

- բյուջետային ծախսերի պլանավորման ընթացակարգերը պետք է կապված լինեն ցանկալի արդյունքների ամրագրման հետ, փոխկապակցված լինելով միջինժամկետ ծախսային գերակայությունների հետ,

- գործադիր իշխանության գծային կառուցվածքային ստորաբաժանումներին անհրաժեշտ է տրամադրել ազատության առավել մեծ աստիճան ծախսային ծրագրերի միջև միջոցների վերաբաշխման գործընթացում,

¹⁸⁸ Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Ed. By R. Allen and D. Tommasi. OECD. 2001 www.oecd.org

- գերակայությունների ընտրության համար անհրաժեշտ է սահմանել հստակ չափանիշներ և համապատասխան մեխանիզմներ:¹⁸⁹

Հարկ է նշել, որ թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը հանդիսանում են սոցիալ-տնտեսական արդյունքների ձեռք բերման գործում պետական մարմինների պատասխանատվության բարձրացման հիմնական մեխանիզմներից մեկը: Միաժամանակ, այսպիսի կոնցեպցիայի կիրառությունը տարբեր բյուջետային համակարգերում առնչվում է որոշ սահմանափակումների:

- ծախսերը շատ դեպքերում որոշվում են էկզոգեն գործոնների՝ ժողովրդագրական իրավիճակի, տնտեսական և սոցիալական ոլորտների առանձնահատկությունների ազդեցության ներքո, այլ ոչ թե ֆինանսների կառավարման ոլորտում լիազոր մարմնի համապատասխան որոշումների արդյունքում,

- սոցիալական ոլորտում ծառայությունների մատուցման համար ծախսերի սահմանափակումը կարող է լինել բարդ, քանի որ դրանց զգալի մասն ապահովում է ներկայացուցչական մարմնի ծախսային պարտավորությունների կատարումը և դուրս է գործադիր իշխանության իրավասությունների դաշտից,

- սոցիալական ոլորտում պետական ծառայությունների մատուցումը կարող է սահմանափակվել բյուջետային հատկացումների փոփոխություններով:

20-րդ դարի երկրորդ կեսերին, պայմանավորված մի շարք օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ պատճառներով, շատ երկրների կառավարություններ ձեռնամուխ եղան բյուջետային բարեփոխումների իրականացմանը, որի վերջնական նպատակն, ըստ էության, պետական ծախսերի արդյունավետության բարձրացումն էր: Սոցիալական ծախսերի և բյուջետային դեֆիցիտի շարունակական աճը, տնտեսության պետական կարգավորման ընդլայնման անհրաժեշտությունը ստիպեցին շատ երկրների բյուջետային խիստ ընթացակարգերից անցում կատարել ա-

¹⁸⁹ Campos E., Pradhan S. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. World bank Working Paper. 1996 N1646

ռավել ճկուն մեխանիզմների ներդրման, որոնք հնարավորություն կտային պետության ծախսային քաղաքականությունն ուղղել տնտեսությունում պարբերաբար ծագող ճգնաժամային երևույթների դիմագրավմանը: Արդյունքում, 20-րդ դարի 60-80-ական թվականներին բյուջետային ծախսեր/ ՀՆԱ հարաբերակցությունը 28 տոկոսից հասավ 40 տոկոսի, ինչը վկայում էր տնտեսական գործընթացների կարգավորման հարցում պետության դերակատարության աճի մասին:¹⁹⁰

Բյուջետային դեֆիցիտի շարունակական աճն, ինչպես նաև մի շարք քաղաքական գործոններ ստիպեցին շատ երկրների անցում կատարել բյուջետային ծախսերի կոշտ սահմանափակման քաղաքականությանը և ՀՆԱ-ում դրանց բաժնի կայունացմանը: Սակայն նման քայլերը հիմնականում բխում էին քաղաքական կոնյունկտուրայից և կապված չէին բյուջետային գործընթացի բարելավման ընդհանուր ռազմավարության հետ, որի արդյունքում դրանց արդյունավետությունն էականորեն նվազում էր: Բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մի շարք սուբյեկտներ ստացան առավել մեծ ազատություն բյուջետային հատկացումների տնօրինման և օգտագործման հարցում:

Սոցիալական պարտավորությունների աճը և որպես դրա հետևանք՝ բյուջետային ծախսերի ավելացման անհրաժեշտությունը և, միաժամանակ, պետական եկամուտների ընդլայնման սահմանափակ հնարավորությունները շատ երկրների ստիպեց անցնել բյուջետային ծրագրերի արդյունավետության բարձրացմանը և ծախսատարության նվազեցմանն ուղղված քաղաքականության: Այդ նպատակով ներդրվեցին ռազմավարական պլանավորման, միջինժամկետ բյուջետավորման և ըստ արդյունքների բյուջեի կազմման մեխանիզմներ: Ներկայումս ՏՀՀԿ անդամ պետությունների մեծ մասում բյուջեի նախագծում ներառվում է նաև տնտեսական գերակայությունների և հիմնական նպատակների, ինչպես նաև ծախսերի արդյունավետության գնահատման չափորոշիչների մասին տեղեկատվություն: Որոշ պետություններ

¹⁹⁰ Пономаренко Е., Исаев В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): М.: Инфра-М, 2007г. Стр. 272

րում բյուջետային հիմնարկները բյուջետային հայտերի հետ միասին պարտավոր են ներկայացնել նաև գործունեությունից ակնկալվող արդյունքները, որտեղ բացի իրականացվելիք միջոցառումների մասին ընդհանուր տեղեկատվությունից, պետք է ներկայացվեն նաև անմիջական և վերջնական արդյունքների նպատակային ցուցանիշները: Ավստրալիայում և Նիդեռլանդներում բյուջետային հաշվետվությունները ներկայացվում են «ծախսեր-գործունեություն-միջանկյալ արդյունք-վերջնական արդյունք» շղթայով, որը թույլ է տալիս հստակ կերպով պարզել իրականացված ծախսերի և ստացված արդյունքների միջև կապը:¹⁹¹ Բացի այդ, բյուջետային ֆինանսավորում ստացող գերատեսչությունները տարեկան կտրվածքով ներկայացնում են հաշվետվություններ, որոնք պարունակում են տեղեկատվություն պլանավորված արդյունքների ձեռք բերման կամ չապահովման մասին:

Հարկ է նշել, որ բյուջետային գործընթացում նման մեխանիզմների ներդրումը ստեղծում է նաև որոշակի դժվարություններ՝ պայմանավորված համապատասխան ցուցանիշների ընտրության, նպատակների և գերակայությունների հստակեցման, ինչպես նաև անհրաժեշտ խթանների ապահովման հետ:¹⁹²

Ներկայումս ՏՀՀ անդամ պետություններում իրականացվում են լայնամասշտաբ բարեփոխումներ արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորման մեխանիզմի ներդրման ուղղությամբ: Այդ երկրներում իրականացված վերլուծությանների արդյունքում առանձնանում են միջոցառումներ, որոնք ունեն կարևոր դեր ցանկալի արդյունքների ստացման գործում, մասնավորապես.

- ծախսերի արդյունավետության գնահատման չափորոշիչների հստակեցում և կիրառման շրջանակների ընդլայնում,
- գործունեության վերջնական սոցիալ-տնտեսական արդյունքների գնահատում,

¹⁹¹ Outcome focused management and budgeting. OECD.www. Oecd.org

¹⁹² Яковсон Л. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: 2000г. стр 269

- սոցիալական ծառայություններից քաղաքացիների բավարարվածության մակարդակի գնահատում,

- բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության գնահատման օրենսդրավական հիմքերի կատարելագործում:

Հատկանշական է, որ նշված միտումներին զուգահեռ, բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինները ունեն առավել մեծ ազատություն բյուջետային հատկացումների օգտագործման առումով: Մասնավորապես, որոշ երկրներում բյուջետային հիմնարկներն օժտված են կապիտալ ծախսերի համար նախատեսված և չօգտագործված բյուջետային միջոցները հաջորդ բյուջետային տարի տեղափոխելու իրավասությամբ, իսկ մի քանի երկրներում նման իրավասությունը վերաբերում է նաև ընթացիկ ծախսերին:¹⁹³

Բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունն ուղղակիորեն կախված է հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետությունից և կապված է բյուջետային գործընթացի բարելավման հետ: Կարելի է առանձնացնել մի քանի հիմնական ուղղություններ, որոնք պետք է կազմեն բյուջետային բարեփոխումների առանցքը: Առաջինն իր մեջ ներառում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ստանձնած պարտավորությունների ամբողջական ֆինանսավորումն ապահովելու ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումների համալիրը: Այս կապակցությամբ պահանջվում է հետևողական աշխատանքներ իրականացնել պետության պարտավորությունների հստակեցման, դրանց անհրաժեշտության հիմնավորման և արդյունավետ իրականացման համար համապատասխան մոտեցումների մշակման ուղղությամբ: Նման խնդրի լուծումը հատկապես կարևորվում է անցումային տնտեսության պայմաններում, քանի որ նախկին համակարգից ժառանգված մի շարք խնդիրների դադարում են պետության հետաքրքրության առարկա հանդիսանալուց և, միաժամանակ, առաջանում են նորերը, որոնց լուծումն ենթադրում է պե-

¹⁹³ Alesina, A. Perotti R., Fiscal Discipline and the Budget Process. 1996. Vol 86, No. 2, P 401-407

տության մասնակցություն կամ անմիջական ղեկավարում: Հատկապես նման իրավիճակ առաջանում է սոցիալական ոլորտում իրականացվող քաղաքականության դեպքում: Այսինքն բյուջետային ծախսերն անհրաժեշտ է ենթարկել համակողմանի փորձաքննության, թողնելով միայն այն ծախսերը, որոնք ուղղակիորեն կապված են հասարակության և պետության բնականոն գործունեության ապահովման հետ: Այլ կերպ ասած, բյուջետային համակարգն անհրաժեշտ է «բեռնաթափել» այնպիսի ծախսերից, որոնք, չնպաստելով տնտեսական և սոցիալական զարգացմանը՝ լրացուցիչ ծանրաբեռնվածություն են ստեղծում բյուջետային համակարգի համար:

Երկրորդ ուղղությունն ենթադրում է բյուջեի մշակման և կատարման գործընթացում ծրագրանպատակային սկզբունքների կիրառում: Այս ուղղության շրջանակներում անհրաժեշտ է մշակել և ներդնել բյուջետային միջոցների բաշխման համակարգ՝ ըստ տնտեսական և սոցիալական կարևոր հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված ճյուղային, ոլորտային և գերատեսչական ծրագրերի: Տվյալ խնդրի լուծումը պահանջում է մշակել նման ծրագրերի և դրանց իրականացման արդյունավետության գնահատման մեխանիզմներ, ինչը հնարավորություն կտա կողմնորոշվել բյուջետային միջոցների բաշխումը պլանավորելու հարցում:

Երրորդ ուղղությունը հանդիսանում է պետության կարիքների համար իրականացվող գնումների համակարգի կատարելագործումը: Անհրաժեշտ է ապահովել թափանցիկության և հրապարակայնության բարձր մակարդակ, ինչպես նաև մրցակցային սկզբունքների գործնական կիրառություն նշված գործընթացներում: Պետք է կարևորել նաև բյուջետային ֆինանսավորում ունեցող հիմնարկների բարեփոխումները, որը պետք է տեղի ունենա դրանց կրճատման և արդյունավետության միաժամանակյա բարձրացման միջոցով:

Եվ վերջապես, բյուջետային գործընթացի արդյունավետությունը չի կարող ապահովվել առանց վերահսկողության գործունե համակարգի առկայության, որը կոչված է կանխելու բյուջետային միջոցների ոչ նպատակային օգտագործումը և փոշիացումը:

Ըստ էության, բյուջետային քաղաքականության նպատակներն ըստ ոլորտների կարելի է դասակարգել որոշակի չափանիշներից ելնելով, չնայած որ դրանց վերջնական նպատակը պետության զարգացման ապահովումն է: Պետք է նշել, որ նպատակների սահմանումը չափազանց կարևոր է բյուջետային գործընթացի արդյունավետության ապահովման համար, քանի որ այն, ըստ էության, պետք է ուղղված լինի համապատասխան մեխանիզմների գործադրմամբ այդ նպատակների կենսագործմանը:

Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ոլորտներում բյուջետային քաղաքականության հիմնական նպատակ պետք է հանդիսանա բյուջետային միջոցների արդյունավետ ծախսման ճանապարհով պետական գործառույթների պատշաճ կատարումն՝ ըստ նախապես սահմանված գնահատման չափորոշիչների: Արտաքին գործունեության ոլորտում բյուջետային քաղաքականությունը պետք է ապահովի երկրի արտաքին քաղաքականության խնդիրների և նպատակների կենսագործումը: Դատական իշխանության ոլորտում բյուջետային քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի ֆինանսական անկախության ապահովման և դատական համակարգում ծախսերի ռացիոնալացման ճանապարհով արդարադատության իրականացման ապահովմանը: Նշված նպատակների ձեռքբերման համար կարևոր քայլ է հանդիսանում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթների հստակեցումը և կառուցվածքի կատարելագործումը: Վերջինիս ապահովումն ենթադրում է այդ մարմինների գործունեության արդյունավետության և էֆեկտիվության գնահատման չափանիշների հստակ համակարգի մշակում և ներդրում: Ի դեպ, պետք է նշել, որ ներկայումս Հայաստանում գոյություն ունեցող հիմնախնդիրներից մեկն է հանդիսանում պետական կառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետության գնահատումը: Դրա հետ է ուղղակիորեն կապված բյուջետային քաղաքականության բարելավումը, քանի որ պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության գնահա-

տումը հնարավորություն է տալիս պարզել կատարված բյուջետային հատկացումների նպատակամետությունը և հիմնավորվածությունը:

Բյուջետային ծախսերի հաջորդ խումբն անվտանգության և օրինականության ապահովման ուղղությամբ կատարվող հատկացումներն են: Այս ուղղությամբ ցանկալի արդյունքների ապահովումը ևս ենթադրում է իրականացվելիք քաղաքականության նպատակների սահմանում: Ակնհայտ է, որ տվյալ ոլորտներին ուղղվող բյուջետային հատկացումների հիմնական նպատակներ պետք է հանդիսանան պաշտպանունակության ապահովումը, հասարակական կարգի պահպանությունը, զինծառայողների սոցիալական ապահովվածության մակարդակի բարձրացումը:

Տնտեսության իրական հատվածում բյուջետային քաղաքականության հիմնական նպատակներ պետք է հանդիսանան տնտեսական գործունեության իրականացման համար անհրաժեշտ շուկայական ենթակառուցվածքների ձևավորումը, պետական գործառույթների պատշաճ իրականացման մեխանիզմների ստեղծումը, ժամանակակից տնտեսության պահանջներին բավարարող գիտական հետազոտությունների գերակա ուղղությունների զարգացումը: Նշված նպատակի իրականացումը պահանջում է այնպիսի խնդիրների լուծում, ինչպիսիք են տնտեսության ճյուղերի ուղղակի սուբսիդավորմանն ուղղվող բյուջետային միջոցների կրճատումը և դրանց հիմնավորվածության ապահովումը, ապրանքների և ծառայությունների գնման գործընթացում մրցակցային մեխանիզմների ներդրումը և դրան համապատասխան բյուջետային միջոցների հատկացումը, գիտական և տնտեսական ներուժի զարգացմանը նպաստող հետազոտությունների ֆինանսավորմանն ուղղվող բյուջետային միջոցների ծավալների ավելացումը, պետության մասնակցությամբ կամ համաֆինանսավորմամբ իրականացվող ծրագրերի արդյունավետության բարձրացումը և այլն:

Բյուջետային քաղաքականության նպատակները սոցիալական ոլորտում պետք է հանդիսանան առողջապահության համակարգի ռեսուրսային ներուժի արդյունավետ օգտագործման ճանապարհով կյան-

քի որակի բարձրացումը և բնակչության առողջության պահպանումը, կրթության որակի բարելավումը և կրթական ծառայությունների մատուցման մրցակցային հիմքերի ձևավորումը, բնակչության հոգևոր կարիքների բավարարումը, պատմամշակութային ժառանգության պահպանումը և այլն: Նշված խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ է հստակեցնել բնակչությանը տրամադրվող բժշկական սպասարկման պետական երաշխիքների ֆինանսական հիմքերը, ապահովել սոցիալական աջակցության հասցեականությունը և նպատակամետությունը, բնակչության գերակշիռ մասի համար մշակութային միջոցառումների մատչելիությունը և հասանելիությունը:

Բյուջետային բարեփոխումների կարևոր ուղղություններից է հանդիսանում պետական պարտքի նպատակային և արդյունավետ կառավարումը: Ակնհայտ է, որ հատկապես անցումային փուլում ծագում են բազմաբնույթ հիմնախնդիրներ, որոնց լուծումը պահանջում է խոշորածավալ ֆինանսական միջոցներ: Այս առումով, արտաքին փոխառությունների ներգրավումը պետք է գերազանցապես ուղղված լինի գերակա խնդիրների լուծմանն, իսկ կառավարության պարտքային քաղաքականության հիմքում պետք է ընկած լինի այնպիսի պարտքային պարտավորությունների ստանձնումը, որոնցով պայմանավորված ծրագրերի իրականացումը կհանգեցնի տնտեսական համակարգի բնականոն գործունեությունն ապահովող ենթակառուցվածքների զարգացմանը: Պետական պարտքի կառավարման ոլորտում կարևոր խնդիրներ են հանդիսանում նաև պարտքի սպասարկման հետ կապված տնտեսության և պետական բյուջեի վրա պարտքային ճնշման թուլացումը, արտաքին և ներքին պարտքի միջև օպտիմալ հարաբերակցության ձևավորումը, ֆիսկալ և դրամավարկային քաղաքականությունների միջև հաշվեկշռվածության ապահովումը և այլն:

Բյուջետային քաղաքականության առումով կարևորվում է նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեներին կատարվող ֆինանսական աջակցության մեխանիզմների կատարելագործումը, որի համար անհրաժեշտ է ձևավորել ֆինանսական համահարթեցման

հիմնավորվածությունը, արդարացիությունը և հասցեականությունն ապահովող մեխանիզմ:

Ընդհանուր առմամբ, ՀՀ-ում բյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման համար անհրաժեշտ է ձևավորել այնպիսի նպատակներ, որոնք թույլ կտան ապահովել որոշակի հաջորդականություն առաջնային և հեռանկարային նպատակների միջև, սահմանել դրանց ձեռքբերման համար իրականացվելիք խնդիրները և համապատասխան միջոցառումները: Ընդ որում, խիստ կարևոր է այն արդյունքների կանխատեսումը, որոնք պետք է ստացվեն իրականացվելիք միջոցառումներից:

Ներկա պայմաններում կարևորվում է հանրապետության տնտեսության կառուցվածքի բարելավումը, նորարարությունների զարգացման խթանումը, արտադրական և կոմունիկացիոն ենթակառուցվածքների զարգացումը և այլն: Այդ առումով, բյուջետային քաղաքականությունը պետք է մշակվի և իրականացվի հաշվի առնելով գոյություն ունեցող ներքին և արտաքին տնտեսական իրողությունները: ՀՀ-ում բյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման համար այն պետք է դիտարկվի որպես մակրոտնտեսական կարգավորման կարևորագույն գործիք, մակրոտնտեսական հավասարակշռության ապահովման և տնտեսության կառուցվածքի արդիականացման համար: Դրա համար անհրաժեշտ է.

- բարձրացնել բյուջեի դերն երկարաժամկետ հատվածում տնտեսական աճի խթանման և բնակչության բարեկեցության բարձրացման գործում: Այս կապակցությամբ անհրաժեշտ է ներդնել սոցիալ-տնտեսական զարգացման երկարաժամկետ ծրագրերի ինստիտուտը, կատարելագործել բյուջետային պլանավորման համակարգը: Երկարաժամկետ բյուջետային ռազմավարությունն (15-20 տարի) իր մեջ պետք է ներառի բյուջետային համակարգի զարգացման հիմնական պարամետրերը, հնարավոր ռիսկերը և սահմանի նպատակային կողմնորոշիչները: Երկարաժամկետ բյուջետային պլանավորումը պետք է իրական քայլ դառնա բյուջետային ծախսերի արդյունավե-

տության բարձրացման համար, հանդես գալով որպես դրանց չհիմնավորված աճը զսպող գործոն: Դա ենթադրում է համապատասխան քայլերի իրականացում պետական ծառայությունների որակի և պետական սեկտորում աշխատանքի արտադրողականության բարձրացման ուղղությամբ: Անհրաժեշտ է ձևավորել նաև բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման մշտադիտարկման համակարգ: Տնտեսական կանխատեսման՝ որպես բյուջետային պլանավորման որակի բարելավման կարևոր նախադրյալներից մեկի հավաստիության ապահովման համար անհրաժեշտ է էականորեն բարձրացնել սոցիալ-տնտեսական զարգացման կանխատեսումների շրջանակը և ձևավորել այն մեթոդական ու իրավական բազան, որի վրա հիմնված կլինեն միջինժամկետ և երկարաժամկետ կանխատեսումները,

- բյուջետային գործընթացի բարելավման ուղղությամբ կարևոր քայլ կարող է հանդիսանալ ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրումը: Յուրաքանչյուր բյուջետային ծրագիր պետք է նախատեսի դրա կոնկրետ նպատակները և իրականացման ամեն մի փուլում դրանց ձեռքբերման գնահատման չափանիշները: Եթե ծրագիրը հնարավորություն չի տալիս հասնել նախատեսված նպատակների ձեռքբերմանն, ապա անհրաժեշտ է հրաժարվել դրա հետագա իրականացումից՝ համապատասխան փոփոխություններ կատարելով իրականացվող քաղաքականության մեջ,

- պետական սեփականության կառավարման որակի և պետական հատվածի գործունեության արդյունավետության բարձրացում,

- պետական և մունիցիպալ ֆինանսական վերահսկողության մեխանիզմների կատարելագործում:

Անշուշտ, ստանձնած ֆինանսական պարտավորությունների և սահմանված բյուջետային ծախսերի անվերապահ կատարումը բյուջետային քաղաքականության հիմնարար սկզբունքն է, որը պահանջում է իրականացվող բյուջետային ծախսերի արդյունավետության մշտական գնահատում՝ համապատասխան որոշումներ ընդունելու նպատակով:

Բյուջետային գործընթացի բարելավումը պահանջում է բյուջետա-

յին հարաբերությունները կանոնակարգող օրենսդրական դաշտի կատարելագործում: Հայաստանի Հանրապետությունում սոցիալ-տնտեսական զարգացման բյուջետային գործիքներ պետք է հանդիսանան հեռանկարային զարգացման ծրագրերը՝ ըստ առանձին ոլորտների և ճյուղերի, ինչպես նաև պետական ներդրումային նախագծերը: Խիստ կարևորվում է նաև երկարաժամկետ նպատակային ծրագրերի մշակման և իրականացման, ինչպես նաև դրանց արդյունավետության գնահատման, հասցեական ներդրումային քաղաքականության իրականացման մեթոդների և մեխանիզմների մշակումը:

Պետք է նշել, որ վարչահրամայական և շուկայական տնտեսությունների պայմաններում բյուջետային համակարգի դերն ու բովանդակությունը որոշակիորեն տարբերվում են միմյանցից: Անցումային շրջանում կարևոր խնդիրներ են հանդիսանում պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի ստեղծումը, միջբյուջետային հարաբերությունների զարգացումը, բյուջետային ընթացակարգերի պարզեցումն ու թափանցիկության ապահովումը և այլն: Շուկայական հարաբերություններին անցման պայմաններում պետության հիմնական խնդիրն է հանդիսանում ապահովել ֆինանսական պարտավորությունների ամբողջական և կայուն իրականացումը, խորացնել հարկաբյուջետային քաղաքականության խթանիչ ուղղվածությունը, բարեփոխել պետական կառավարման համակարգը և թույլատրելի սահմաններում պահել տնտեսության վրա պարտքային ծանրաբեռնվածությունը: Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում բյուջետային ոլորտի բարեփոխումների հիմքում պետք է դրվեն հետևյալ սկզբունքները.

- պետության ֆինանսական գործունեության թափանցիկության ապահովում և կոշտ բյուջետային վերահսկողության իրականացում,
- պետական իշխանության գործունեության ծախսատարության նվազեցում և կառավարման ապարատի պահպանման ծախսերի օպտիմալացում,
- բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում իրավասությունների և պատասխանատվության, պարտավորությունների և

ռեսուրսների միջև հաշվեկշռվածության ապահովում,

- պետական պարտքի նպատակային և արդյունավետ կառավարում:

Առաջին սկզբունքի իրացումը պահանջում է գանձապետական համակարգի կատարելագործում, բյուջետային հաշվետվությունների մանրակրկիտ և պարտադիր հրապարակում, պետական պատվերների թափանցիկ ընթացակարգերի կիրառում: Ընդհանուր առմամբ, տնտեսության կառավարման շուկայական սկզբունքների պայմաններում բյուջեի առջև դրվող խնդիրները բովանդակային առումով կրում են որոշակի փոփոխություններ: Այդ իսկ պատճառով, շուկայական տնտեսությանն անցման փուլում պետական բյուջեն դառնում է սոցիալ-տնտեսական և ֆինանսական հիմնախնդիրների լուծման պետության ձեռքին գտնվող հիմնական գործիքը: Սակայն ցանկալի արդյունքների ձեռք բերման և, հատկապես, մակրոտնտեսական կայունության և տնտեսական աճի ապահովման համար խիստ կարևոր է հարկաբյուջետային ոլորտում տեղի ունեցող գործընթացների թափանցիկությունը: Առանց վերջինիս ապահովման նշված ոլորտում իրականացվող բարեփոխումների արդյունավետությունը կարող է էականորեն վտանգվել: Ըստ էության, բյուջետային քաղաքականության թափանցիկությունն ենթադրում է հասարակության լայն շերտերի համար պետական կառավարման մարմինների գործունեության, հարկաբյուջետային քաղաքականության ուղղությունների և գերակայությունների վերաբերյալ տեղեկատվության մատչելիության ապահովում, որը նպաստում է հասարակական վստահության մակարդակի բարձրացմանն, ինչն, իր հերթին, հանգեցնում է իրականացվող բարեփոխումների նկատմամբ տեղեկացված հասարակության լայն աջակցությանը իսկ հարկաբյուջետային ոլորտում կառավարման գործընթացների ոչ թափանցիկությունը կրում է ապակայունացնող բնույթ՝ նպաստելով իրականացվող քաղաքականության նկատմամբ անվստահության խորացմանը:

Հարկաբյուջետային ոլորտում անհրաժեշտ թափանցիկության ապահովման հիմնական սկզբունքներն են՝

- հարկաբյուջետային և դրամավարկային ոլորտում պետական կառավարման մարմինների իրավասությունների հստակ տարանջատումը

- իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության վերաբերյալ հասարակությանն անհրաժեշտ տեղեկատվության մատչելիության ապահովումը, որի իրացումն ենթադրում է կոնկրետ պարբերականությամբ և սահմանված ժամկետներում համապատասխան տեղեկատվության հրապարակումը,

- բյուջեի կազմման և կատարման, ինչպես նաև բյուջետային հաշվետվողականության բացության ապահովումը,

- բյուջեի հիմքում դրվող տնտեսական ցուցանիշների հավաստիության ապահովումը:

Նշված սկզբունքների կիրառումը կարող է բավարար հիմքեր ստեղծել բյուջետային ոլորտում անհրաժեշտ թափանցիկության ապահովման համար: Սակայն պետք է նշել, որ այն տվյալ ոլորտի արդյունավետ գործունեության ապահովման երաշխիքներից մեկն է: Կարևոր է նաև կառավարման այնպիսի համակարգի ձևավորումը, որը, մի կողմից, աչքի կընկնի արդյունավետ գործունեությամբ, իսկ մյուս կողմից, հարկաբյուջետային ոլորտում կապահովի ֆինանսական բարձր կարգապահություն:

Անցումային փուլում գտնվող տնտեսություններում բյուջեի հիմքում դրվող կանխատեսումները շատ դեպքերում իրենց մեջ պարունակում են ռիսկայնության որոշակի աստիճան: Հետևաբար, անհրաժեշտություն է առաջանում բյուջետային փաստաթղթերում ներառել նաև հնարավոր ռիսկերի ազդեցության չեզոքացման, ինչպես նաև արտաքին ֆինանսավորման սահմանափակման դեպքերում համապատասխան բյուջետային ծրագրերի այլընտրանքային ֆինանսավորման սցենարներ: Դա, ակնհայտորեն, հնարավորություն կտա իրականացվելիք տնտեսական ծրագրերը զերծ պահել արտաքին գործոնների բացասական ներգործությունից և բարձրացնել բյուջետային ֆինանսավորման հուսալիությունը:

Բյուջետային քաղաքականության թափանցիկության ապահովման կարևոր միջոցներից է հանդիսանում նաև կանխատեսվող տնտեսական ցուցանիշների հավաստիության աստիճանի բարձրացումը: Այս առումով, անհրաժեշտ է բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնել կառավարության կողմից կանխատեսվող ֆինանսական ցուցանիշների և կանխատեսումների հաշվարկման մեթոդաբանություն: Դա հնարավորություն կտա գնահատել բյուջեի հիմքում դրված մակրոտնտեսական կանխատեսումները և պարզել վերջիններիս իրատեսականության աստիճանը: Որոշ երկրներում կիրառվում է անկախ փորձագետների կողմից բյուջետային ցուցանիշների գնահատման պրակտիկան: Պետական անկախ գերատեսչությանը հանձնարարվում է համակողմանի վերլուծության ենթարկել բյուջեի հիմքում դրված մակրոտնտեսական կանխատեսումները և հրապարակել ստացված արդյունքները: Այսպես, ԱՄՆ-ում Կոնգրեսին առընթեր Բյուջետային բյուրոն հաշվարկում է մակրոտնտեսական և հարկաբյուջետային կանխատեսվող ցուցանիշները, որոնք քննարկվում են գործադիր իշխանության մարմինների կողմից իրականացված կանխատեսումների հետ: Այլ մոտեցում է կիրառվում Կանադայում, որտեղ մակրոտնտեսական կանխատեսումների իրականացման գործառույթը փոխանցված է անկախ կազմակերպության և պետական մակրոտնտեսական քաղաքականության հիմքում դրվող հաշվարկները կիրառվում են կոնսենսուսային սկզբունքով:

Պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի ձևավորման կարևոր սկզբունքներն են պետական իշխանության գործունեության ծախսատարության նվազեցումը և կառավարման ապարատի պահպանման ծախսերի օպտիմալացումը: Չնայած վերջին տարիներին ՀՀ-ում այդ ուղղությամբ իրականացված քայլերին, այդուհանդերձ, պետական կառավարման համակարգը շարունակում է մնալ ուռճացված, առկա են պետական մարմինների իրավասությունների կրկնություններ, չկա լիազորությունների հստակ տարանջատում, որի հետևանքով չափազանց ցածր է պետական կառավարման համակար-

գի արդյունավետությունը: Արդյունքում, գործունեության ֆինանսավորման ծավալը բավականաչափ մեծ է բյուջետային ծախսերի ընդհանուր ծավալում: Ակնհայտ է, որ հարկաբյուջետային համակարգի, դրանով պայմանավարված նաև պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը չի կարող տեղի ունենալ առանց պետական ծառայությունների ֆինանսավորման հիմնավորված ծավալների սահմանման: Իսկ վերջինիս նախապայման է հանդիսանում պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները և բյուջետային ֆինանսավորման ծավալների օպտիմալացումը:

Բյուջետային համակարգի բարեփոխումներում կարևոր է նաև միջբյուջետային հարաբերությունների արդյունավետ համակարգի ձևավորումը և, մասնավորապես, բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում իրավասությունների և պատասխանատվության ինստիտուտների, պարտավորությունների և ռեսուրսների միջև հաշվեկշռվածության ապահովումը: Ակնհայտորեն, տվյալ ոլորտում հիմնական խնդիրը հանդիսանում է ֆինանսական պարտավորությունների հիմնավորված ապակենտրոնացումը և բյուջետային մուտքերի ամրագրումը համապատասխան մակարդակի բյուջեներին՝ պահպանելով ստանձնած ծախսային պարտավորություններին համարժեքությունը: Այս խնդիրն առկա է նաև Հայաստանի Հանրապետությանում, որտեղ տեղական բյուջեների եկամտային բազան չափազանց փոքր է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունների պատշաճ իրականացման համար տրամադրվող ֆինանսական միջոցներից: Ակնհայտ է, որ միջբյուջետային հարաբերությունների կարգավորվածությունը պետք է նպաստի տարածաշրջաններում տնտեսական կյանքի խթանմանը, քաղաքացիների համար բյուջետային ծառայությունների հասանելիության ապահովմանը և տեղական նշանակության տարաբնույթ խնդիրների լուծմանը: Այս առումով, որոշակի խնդիր է հանդիսանում ֆինանսական համահարթեցման այնպիսի մեխանիզմի ձևավորումը, որն իրապես հնարավորություն կընձեռի զարգացման տարբեր ներուժ և հնարավորություններ ունեցող հա-

մայնքների համար ապահովել համեմատաբար հավասար հնարավորություններ:

Շուկայական հարաբերություններին անցման փուլում ՀՀ-ում իրականացվեցին մի շարք խոշորամասշտաբ քայլեր ազատական տնտեսական սկզբունքների վրա խարսխված բյուջետային համակարգ կառուցելու ուղղությամբ: Իրականացված բարեփոխումների արդյունքում հանրապետությունում ձևավորվեց այնպիսի բյուջետային համակարգ, որն, ընդհանուր առմամբ, բավարարում է պետական ֆինանսների կառավարման ժամանակակից պահանջներին: Մասնավորապես, որպես իրականացված բյուջետային բարեփոխումների արդյունք կարելի է նշել.

- բյուջետային իրավահարաբերությունները կարգավորող ամբողջական համակարգի ստեղծումը, բյուջետային համակարգի միասնական սկզբունքների սահմանումը և բյուջետային գործընթացի մասնակիցների իրավասությունների և պարտականությունների հստակ տարանջատումը,

- բյուջեի կատարման գանձապետական համակարգի ստեղծումը, բյուջետային հաշվառման և վերահսկողության համապատասխան մեխանիզմների ձևավորումը և տվյալ գործընթացի թափանցիկության ապահովումը,

- բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակների եկամտային և ծախսային պարտավորությունների տարանջատումը,

- միջնաժամկետ բյուջետային պլանավորման համակարգի ներդրումը և վերջինիս բյուջետային գործընթացի հետ փոխկապակցումը, ծրագրային բյուջետավորմանն անցման ուղղությամբ որոշակի քայլերի իրականացումը, պետական գնումների համակարգի կայացումը և կատարելագործումը:

Հայաստանի Հանրապետությունում պետական ֆինանսների կառավարման համակարգում դեռևս առկա է բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության անկատարություն, ծախսերի կառուցվածքի և պետական քաղաքականության նպատակների թույլ փոխկապակցվածություն, պետական կառավարման մար-

մինների համար բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման խթանների բացակայություն և այլն: Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման և բյուջետային գործընթացի կատարելագործման նպատակով առաջիկա տարիներին հանրապետությունում անհրաժեշտ է ապահովել.

- պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասություններ հստակ տարանջատում և պատասխանատվության գործուն մեխանիզմների ներդրում,

- ռազմավարական և բյուջետային պլանավորման սերտ կապի հաստատում, բյուջետային ծախսերի պլանային արդյունքների գնահատում և դրանց մշտադիտարկման իրականացում,

- պետական ծառայությունների մատուցման օպտիմալացում,
- հասարակական սեկտորում կառավարման որակի բարելավում,
- բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացում և կառուցվածքային հիմնավորված վերափոխումների իրականացում,

- պետական իշխանության մարմինների գործունեության թափանցիկության և հաշվետվողականության բարձրացում:

Նշված խնդիրների լուծումն ենթադրում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության կազմակերպման գործընթացում ծրագրանպատակային սկզբունքների, ծրագրային բյուջետավորման և երկարաժամկետ բյուջետային պլանավորման համակարգերի ներդրում, ինչպես նաև պետական ծառայությունների մատուցման ձևերի կատարելագործում, ֆինանսական վերահսկողության համակարգի բարեփոխում, պետական գնումների համակարգի զարգացում և այլն:

Ընդհանուր առմամբ, տնտեսության երկարաժամկետ կայունության ապահովումը հանդիսանում է երկրի զարգացման կարևոր գրավականներից մեկը: Այս տեսանկյունից, կանխատեսելի և հիմնավորված բյուջետային քաղաքականության իրականացումը մակրոտնտեսական կայունության ապահովման միջոցներից է, որը հիմնարար պայմաններ է ստեղծում կայուն տնտեսական աճի ապահովման, ներդ-

րումային բարենպաստ միջավայրի ձևավորման, նոր աշխատատեղերի ստեղծման և տնտեսության զարգացման տեսանկյունից մի շարք այլ կարևոր և հրատապ խնդիրների լուծմանը: Ակնհայտ է, որ մակրոտնտեսական անկայունությունը, հանգեցնելով տնտեսական աճի տեմպերի նվազմանը կամ անկմանը, բյուջետային համակարգի եկամուտների կրճատմանը, վտանգում է ոչ միայն նախապես հոչակված ռազմավարական նպատակների ձեռք բերումը, այլև պետական իշխանությանը վերապահված մի շարք կարևոր պարտավորությունների իրականացումը:

Սոցիալ-տնտեսական զարգացման նպատակների և չափորոշիչների սահմանումն առանց բյուջետային սահմանափակումների հաշվառման կարող է հանգեցնել բյուջետային որոշ ծրագրերի իրականացման վտանգմանը: Մասնավորապես, դա վերաբերվում է այն նախագծերին, որոնց վրա դրվում են որոշ ծախսային պարտավորություններ և սահմանվում են կոնկրետ չափաբաժիններ, որոնք ենթադրում են ավելի մեծ ծախսեր, քան երկրի հնարավորություններն են: Նման իրավիճակի ուղղակի հետևանք է հանդիսանում նախապես հոչակված նպատակների և սահմանված ծրագրերի վերանայումը, ծախսերի սեկվետորը, ծախսային պարտավորությունների իրականացման ժամկետների հետաձգումը, բյուջետային պարտքի առաջացումը և որպես հետևանք պետության հանդեպ վստահության մակարդակի անկումը: Բացի այդ, նման պայմաններում խիստ դժվարանում է պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության պլանավորումը, նվազում է նրանց պատասխանատվության աստիճանը սահմանված նպատակների և ցուցանիշների ձեռք բերման համար: Հետևաբար, բյուջետային գործընթացի արդյունավետության բարձրացման համար խիստ կարևոր է հիմնարար սկզբունքներից բխող բյուջետային քաղաքականության իրականացումը, որոնց շարքին են դասվում հետևյալները.

- բյուջետային պլանավորման հիմքում դրվող տնտեսական կանխատեսումների և համապատասխան նախադրյալների իրատեսականությունը և հուսալիությունը,

- բյուջետային համակարգի հիմնական ցուցանիշների երկարա-ժամկետ կանխատեսումների վրա հիմնված բյուջեի ձևավորումը,

- բյուջետային դեֆիցիտի, պետական պարտքի, ինչպես նաև արտաքին պայմաններից կախված ծախսային պարտավորությունների սահմանափակումը,

- հարկային քաղաքականության կայունությունը, կանխատեսելիությունը և չեզոքությունը,

- կոնկրետ ծախսատեսակները համապատասխան եկամուտների աղբյուրների հետ ամրակցման բացառումը,

- սոցիալ-տնտեսական նպատակների ձեռք բերման համար անհրաժեշտ ֆինանսական և մյուս ռեսուրսների կանխատեսման և հաշվառման լրիվությունը,

- գործող ծախսային պարտավորությունների անվերապահ կատարման անխուսափելիությունից ելնելով բյուջետային հատկացումների պլանավորումը,

- ծախսային նոր պարտավորությունների ստանձնումը միայն դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ եկամտային աղբյուրների հստակ գնահատման հիման վրա,

- արտաքին և ներքին գործոններով պայմանավորված բյուջետային համակարգում ծագող ռիսկերի վերլուծությունը:

Բյուջետային ծախսերի, ինչպես նաև պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացման հիմնական գործիք կարող է հանդիսանալ ծրագրանպատակային սկզբունքների կիրառման միջոցով ռազմավարական զարգացման ծրագրի մշակումը և իրականացումը: Վերջինս իրենից պետք է ներկայացնի պետական կառավարման մարմինների կողմից սեփական իրավասությունների և առկա բյուջետային ռեսուրսների շրջանակներում իրականացվող միջոցառումների մի համալիր՝ ուղղված սոցիալ-տնտեսական զարգացման ռազմավարական նպատակների ձեռք բերմանը:

Ընդհանուր առմամբ, գոյություն ունեն որոշ սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն նման նպատակային ծրագրերի մշակման հիմ-

քում և հանդիսանան ցանկալի արդյունքների ստացման կարևոր նախադրյալ: Մասնավորապես, որպես այդպիսիք կարող են լինել.

- սոցիալ-տնտեսական զարգացման երկարաժամկետ նպատակներից և դրանց ձեռք բերման չափորոշիչներից բխող հեռանկարային զարգացման ծրագրի մշակումը,

- սպառողների պահանջմունքների բավարարումը և մատուցվող պետական ծառայությունների որակի բարելավումը,

- ծրագրի իրականացման համար համապատասխան գերատեսչական ենթածրագրերի մշակումը, բյուջետային պլանավորման և ռեսուրսների օգտագործման հիմնական ուղղությունների սահմանումը,

- երկարաժամկետ ծրագրի՝ վերջական արդյունքների և գերատեսչական ծրագրերի՝ անմիջական արդյունքների ստացման համար պատասխանատու գործադիր իշխանության մարմինների որոշումը և վերջիններիս համապատասխան իրավասություններով լիազորումը,

- երկարաժամկետ և գերատեսչական ծրագրերի իրագործման արդյունավետության պարբերական գնահատումը և դրանց ոչ արդյունավետ իրականացման համար պատասխանատվության գործուն մեխանիզմների սահմանումը:

Նշված խնդիրների գործնական լուծման համար անհրաժեշտ է հաստատել գերատեսչական ծրագրերի մշակման, իրականացման և արդյունավետության գնահատման կարգը, սահմանել գերատեսչական նպատակային ծրագրերի ցանկը, որոնք պարտադիր կերպով պետք է ներառեն ծրագրերի իրականացումից ակնկալվող արդյունքները և դրանց գնահատման չափորոշիչները: Ընդ որում, այդ ծրագրերը պետք է անմիջականորեն ապահովեն երկարաժամկետ ծրագրով նախատեսվող վերջնական արդյունքների ստացումը:

Ըստ էության, վերը նշվածները հանդիսանում են հայեցակարգային մոտեցումներ, որոնք չափազանց կարևոր են ՀՀ-ում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման համար: Միաժամանակ, պետք է նշել, որ նման նպատակի ձեռք բերման համար կարևոր է նաև օրենսդրական խնդիրները լուծումը, որոնք ներկայումս քիչ չեն հանրապետությունում բյուջետային հարաբերությունները կարգավորող

օրենսդրական դաշտում և որոշակիորեն նվազեցնում են ինչպես բյուջետային գործընթացի, այնպես էլ պետական ծախսերի իրականացման արդյունավետությունը:

Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման, ինչպես նաև բյուջետային վերահսկողության բարելավման համար անհրաժեշտ է մշակել բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանություն: Դրանում առաջին հերթին պետք է հստակ արտացոլվեն բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունն ըստ նպատակի, ինչը նշանակում է պետական քաղաքականության նպատակների իրականացման և դրանց համար ֆինանսական ռեսուրսների համարժեքության ու հաշվեկշռվածության ապահովման մեխանիզմ: Բյուջետային ծախսերի ռացիոնալությունը պահանջում է ծախսերի տեխնիկական (տնտեսական) արդյունավետությունն ապահովում՝ նախատեսված արդյունքին հասնելու համար բյուջետային միջոցների նվազագույն ծավալի օգտագործման կամ բյուջեով նախատեսված միջոցների ծավալով լավագույն արդյունքի ձեռքբերում: Իսկ ծախսերի սոցիալական արդյունավետության առումով, պետք է հասնել սոցիալ-տնտեսական զարգացման նպատակներին, դրանցով ենթադրվող խնդիրների ամբողջական լուծմանը: Այլ խոսքով, նշված գործառնությունների իրականացումն ենթադրում է ամհրաժեշտ չափորոշիչների համակարգի մշակում, որի հնարավորություն կտա գնահատել բյուջետային ծախսերի արդյունավետությունը:

ԳԼՈՒԽ 7. ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԾԱԽՍԵՐԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

7.1 Պետական ֆինանսական համակարգի կատարելագործման ուղղությունները

Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական համակարգի առջև ներկայումս ծառացած լուրջ խնդիրներից է ֆինանսական անվտանգության ապահովումն, ինչը պահանջում է տնտեսության առողջացմանը և զարգացմանն ուղղված համալիր քաղաքականության մշակում և իրականացում: Փաստորեն, ֆինանսական անվտանգության ապահովումն ենթադրում է ոչ միայն ֆինանսական համակարգի, այլ նաև երկրի ֆինանսատնտեսական համակարգի բոլոր օղակների բնականոն գործունեության ապահովում: Ֆինանսատնտեսական համակարգի արդյունավետությունը մեծապես կախված է երկրում վարվող հարկաբյուջետային քաղաքականությունից, որը լինելով տնտեսական քաղաքականության առանցքային տարր, ոչ միայն ուղղված է տնտեսական աճի բարձր ու կայուն տեմպերի ապահովմանը, այլ նաև պետական գործառույթների իրականացման համար ֆինանսական միջոցների մոբիլիզացմանը: Վերջինս, իր հերթին, իրականացվում է հարկային համակարգի միջոցով, որն իր հիմնական գործառույթից բացի պետք է նպաստի սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը:

ՀՀ-ում ձևավորված հարկային համակարգը դեռևս չի նպաստում երկրում ներդրումային ակտիվության բարձրացմանը, ձեռնարկատիրական գործունեության ընդլայնմանը և տնտեսական զարգացման խթանմանը: Պետական կառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետության բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է բյուջետային բարեփոխումների իրականացում, որը ֆինանսավորման մեխանիզմների կատարելագործման միջոցով կապահովի պետական պարտավո-

րությունների պատշաճ կատարումը, բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացումն, ինչպես նաև ծախսային գերակայությունների սահմանումը:

Հարկային բարեփոխումները պետք է կրեն համալիր բնույթ, որտեղ հարկերի սահմանմամբ, ներդրմամբ, գանձմամբ, վերահսկողությամբ, ինչպես նաև խախտումների համար պատասխանատվությամբ պայմանավորված հարաբերությունների կանոնակարգման նպատակով անհրաժեշտ է.

- բացահայտել տնտեսության վրա օպտիմալ հարկային ճնշման մակարդակը տնտեսության զարգացման տվյալ փուլին համապատասխան և կատարելագործել հարկային եկամուտների վերաբաշխման մեխանիզմը բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակների միջև,

- ներդնել ներդրումային ակտիվությունը խթանող հարկային մեխանիզմներ,

- բացառել հարկատուների կողմից պետության «վարկավորման» հնարավորությունը (հարկերի կանխավճարների գանձման բացառում, հարկային ժամանակաշրջանի երկարաձգում և այլն),

- ապահովել հարկային օրենսդրության որոշակիություն,

- հստակեցնել պետական մարմինների վերահսկողական հիրավասությունները և այն հասցնել նվազագույնի,

- բարձրացնել հարկային մարմինների տեխնիկական հագեցվածության մակարդակը,

Հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետության տեսանկյունից հարկային բարեփոխումներին զուգահեռ չափազանց կարևոր նշանակության բյուջետային քաղաքականությունը, որի հիմքում պետք է դրվեն հետևյալ սկզբունքները.

- տնտեսական աճի տեմպերի նկատմամբ պետական ծախսերի աճի առաջանցիկ տեմպերի բացառում,

- պետական կառավարման ոլորտում ծագող պարտավորությունների անվերապահ կատարում,

- տնտեսական քաղաքականության ռազմավարական ուղղությամբ

յունները սահմանող միջնաժամկետ բյուջետային պլանավորում,

- բյուջետային ռեսուրսների մրցութային բաշխման սկզբունքների արմատավորում,

- բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում իրականացվող ծախսային օպերացիաների թափանցիկության և հրապարակայնության ապահովում:

Միաժամանակ, արդյունավետ բյուջետային համակարգի ձևավորումն ենթադրում է այնպիսի խնդիրների լուծում, ինչպիսիք են.

- բյուջետային համակարգի կայունության բարձրացումը, արտաքին տնտեսական կոնյունկտուրայից նրա կախվածության աստիճանի նվազեցումը,

- հարկաբյուջետային քաղաքականության՝ որպես ներդրումային ակտիվությունը խթանող կարևոր գործիքի դերի բարձրացումը,

- բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում բյուջետային ընթացակարգերի և բյուջետային գործընթացի փոխկապվածության և միասնականության ապահովումը,

- բյուջեի պլանավորման և կատարման որակի բարձրացումը և բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակների կողմից ստանձնած պարտավորությունների հետ դրանց համապատասխանության ապահովումը:

Վերը նշված խնդիրների համատեքստում բյուջետային քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի հարկային համակարգի արդյունավետ գործունեության ապահովմանը, մաքսային քաղաքականության կատարելագործմանը, պետական գույքի կառավարման արդյունավետության բարձրացմանն, ինչպես նաև պետական կառավարման ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող բոլոր գործառնությունների բյուջետային հաշվետվություններում արտացոլմանը: Ակնհայտ է, որ դրանց պատշաճ իրականացման դեպքում կկապահովվեն առավելագույն բյուջետային մուտքեր: Տարբեր նախագծերում ու ծրագրերում դրանց արդյունավետ օգտագործումը պահանջում է բյուջետային քաղաքականության իրականացում հետևյալ

հիմնական ուղղություններով:

1. Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ստանձնած պարտավորությունների ամբողջական ֆինանսավորման ապահովում: Այս կապակցությամբ, անհրաժեշտ է իրականացնել պետության պարտավորությունների համընդհանուր հաշվառում՝ հատկապես սոցիալական ոլորտում, որի արդյունք պետք է հանդիսանա այն ծախսերի կրճատումը, որոնք չեն նպաստում տնտեսության բնականոն զարգացմանը և մատուցվող սոցիալական ծառայությունների որակի բարձրացմանը՝ միաժամանակ դառնալով բեռ բյուջետային համակարգի համար:

2. Բյուջետային ծախսերի հոդվածների գծով բյուջեի պլանավորման և կատարման ծրագրանպատակային սկզբունքի ներդրում:

Արդյունավետ բյուջետային համակարգի ձևավորումը հանդիսանում է պետության, շուկայական տնտեսության և բաց հասարակության ձևավորման գործընթացի անբաժանելի մասը: Բյուջետային քաղաքականությունը կարևոր դեր պետք է ունենա ընդհանուր պետական քաղաքականության մեջ, դրամավարկային քաղաքականության հետ միասին իրականացնելով հետևյալ հիմնական գործառույթները.

- պետության կողմից սեփական գործառույթների իրականացման ֆինանսական ապահովվածություն,
- երկրում ֆինանսական կայունության ապահովում,
- սոցիալ-տնտեսական զարգացման ֆինանսական խթանների ստեղծում:

Վերջին տարիներին ՀՀ-ում զգալի առաջընթաց է արձանագրվել շուկայական տնտեսության պահանջներին համապատասխանող բյուջետային համակարգի ձևավորման գործում: Չնայած այդ հանգամանքին, ներկայումս առկա են հրատապ լուծում պահանջող մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնցից կարելի է նշել.

- բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակների ռեսուրսների և պարտավորությունների անհաշվեկշռվածությունը, պարտքային բեռի մեծությունը,

- հարկային համակարգի անարդյունավետությունը,
- բյուջետային ծախսերի զգալի մասի ցածր արդյունավետությունը և որոշակի մասի չհիմնավորվածությունը և անհասցեականությունը,
- պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի բացակայությունը:

Չնայած պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի ձևավորման ուղղությամբ առկա որոշակի առաջընթացի, այդուհանդերձ, դրա տարրերը դեռևս աչքի են ընկնում իրենց ցածր արդյունավետությամբ: Դա վերաբերում է ամբողջ բյուջետային գործընթացին, ներառյալ բյուջետային քաղաքականության ձևավորման, բյուջեի կատարման, հաշվառման և վերահսկողության, ինչպես նաև բյուջեների և բյուջետային որոշումների ընդունման ընթացակարգերի թափանցիկության և հրապարակայնության ապահովման, պետական պարտքի կառավարման հարցերին:

Բյուջետային քաղաքականության նպատակներն երկարաժամկետ հեռանկարում պետք է.

- ապահովեն իշխանության բոլոր մակարդակներում պետության ֆինանսական պարտավորությունների ամբողջական և պատշաճ կատարումը,
- բացառեն բյուջետային քաղաքականությանը խոչընդոտող արգելքները և զարգացնեն խթանիչ տարրերը,
- նվազեցնեն տնտեսության վրա պարտքային ճնշումը,
- կրճատեն պետության գործունեության հետ կապված ծախսերը:

Ըստ էության, ներկայացված նպատակները պետք է իրականացվեն բյուջետային վերափոխումների միջոցով, մասնավորապես, պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի ստեղծում, պետության հիմնարար գործառույթների իրականացման համար ֆինանսական միջոցների կենտրոնացման, պետական պարտքի կառավարման ուղղությամբ նպատակամետ քաղաքականության իրականացման, միջբյուջետային հարաբերությունների կատարելագործման, հարկային համակարգի արդիականացման և այլ ուղղություններով:

Պետության առաջնահերթ խնդիրն, ակնհայտորեն, վճարունակության ապահովումն է: Այդ առումով, պետության պարտավորություններն անհրաժեշտ է համապատասխանեցնել նրա ռեսուրսների հետ և, հաշվի առնելով արտաքին պարտավորությունների բարձր մակարդակը՝ կրճատել բյուջետային դեֆիցիտը: Նախ և առաջ, անհրաժեշտ է այդ նպատակով «գույքագրել» պետության բոլոր պարտավորությունները և գնահատել դրանց արդյունավետությունը: Պարտավորություններն անհրաժեշտ է հնարավորինս սահմանափակել, իսկ անհրաժեշտության դեպքում պարտքը վերակառուցել: Չհիմնավորված բյուջետային սուբսիդավորումը, որը մրցակցության համար ստեղծում է անհավասար պայմաններ, անհրաժեշտ է վերացնել: Դրանով պայմանավորված ֆինանսական միջոցներն պետք է ուղղել պետության հիմնական գործառույթների իրականացմանը՝ սոցիալական ապահովության, առողջապահության, կրթության, գիտության, մշակույթի, պետական կառավարման համակարգի և պաշտպանության ոլորտների ֆինանսավորմանը:

«Արդյունավետ» պետության ձևավորման համար անհրաժեշտ է ստեղծել պետական ֆինանսների կառավարման գործուն համակարգ: Այս ուղղությամբ բարեփոխումների հիմքում պետք է դրվեն ֆինանսական թափանցիկության, բյուջետային վերահսկողության, պետական կառավարման համակարգի գործունեության ծախսատարության սահմանափակման, պարտավորությունների և ռեսուրսների, բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակների իրավասությունների և պատասխանատվության հաշվեկշռվածության, պետական պարտքի արդյունավետ կառավարման ապահովման սկզբունքները:

Հարկային բարեփոխումների հիմնական խնդիրներ պետք է դառնան հարկային բեռի թեթևացումը և հավասարաչափ բաշխումը, հարկային համակարգի պարզեցումը, հարկային վարչարարության արդյունավետության բարձրացումը և ծախսատարության կրճատումը: Այս խնդիրների լուծումները պետք է զուգակցել հարկային չհիմնավորված արտոնությունների վերացմամբ, որոնք մրցակցության համար ստեղ-

ծում են անհավասար պայմաններ և նպաստում հարկերի վճարումից խուսափմանը: Արդյունավետ հարկային վարչարարությունը ենթադրում է հարկային մարմինների իրավասությունների հստակեցում և գործունեության օբյեկտիվության ապահովում, ինչպես նաև հարկատուների պատասխանատվության աստիճանի բարձրացում:

Պետության ռեսուրսների և պարտավորությունների հաշվեկշռման նպատակով անհրաժեշտ է դրանց հստակ հաշվառում՝ տնտեսության մեջ պետության մասնակցությունը գնահատելու և հիմնավորված բյուջետային քաղաքականություն իրականացնելու համար: Պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետ համակարգի ստեղծման հիմնական ուղղություններ պետք է հանդիսանան բյուջետային գործընթացի և միջբյուջետային հարաբերությունների կատարելագործումը, գանձապետական համակարգի զարգացումը, բյուջեների և բյուջետային ընթացակարգերի կայունության և թափանցիկության ապահովումը:

Մակրոտնտեսական կանխատեսման ոլորտում անհրաժեշտ է համախմբել գիտական և ռեսուրսային կենտրոնների, անկախ ինստիտուտների և կազմակերպությունների աշխատանքը: Սոցիալ-տնտեսական կանխատեսումները պետք է զուգակցվեն մակրոտնտեսական միտումների, տնտեսական տարբեր քաղաքականությունների պայմաններում տնտեսական գործակալների հնարավոր վարքագծի վերլուծության հետ: Անհրաժեշտ է մեծ ուշադրություն կենտրոնացնել միջին-ժամկետ և երկարաժամկետ կանխատեսմանը, որն էականորեն կարող է նպաստել տնտեսական քաղաքականության ոլորտում ռազմավարական որոշումների ընդունմանը:

Բյուջեների ձևավորումը պետք է իրականացվի բացառապես ծախսերի արդյունավետության գնահատման հիման վրա՝ օրենսդրությամբ իշխանության տարբեր մակարդակներին վերապահված լիազորություններին համապատասխան: Անհրաժեշտ է կայացնել և զարգացնել միջին-ժամկետ բյուջետային պլանավորման համակարգը, որը կարող է էականորեն բարձրացնել բյուջետային համակարգի արդյունավետությունը: Այս ուղղությամբ կարևոր խնդիրը պետական ծախսե-

րի կառուցվածքի վերանայումն է՝ ելնելով պետական քաղաքականության գերակայություններից, տնտեսական գործընթացներին պետության մասնակցության աստիճանից և ձևերից: Այդ առումով կարևոր է տարեկան բյուջետային պլանավորման կատարելագործումն, ընդ որում հատկապես պետք է կարևորել ծախսերի ամսական չափաքանակների սահմանումը, բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորման աղբյուրների ընտրությունը, բյուջետային ծախսերի իրականացման ընթացակարգերի ճշգրտումը և այլն: Նման պլանավորումը պետք է իրականացվի կարճաժամկետ տնտեսական միտումների մշտական վերլուծության, բյուջետային հիմնարկների պահանջների ճշգրտման, ֆինանսական շուկայի ուսումնասիրության հիման վրա: Միաժամանակ, պետական բյուջեում ամրագրված հատկացումները պետք է դառնան իշխանության բոլոր մակարդակներում ֆինանսական կարգապահության ապահովման կարևոր գործիք, իսկ լրացուցիչ ծախսերը պետք է իրականացվեն խիստ անհրաժեշտության և համապատասխան հիմնավորման դեպքում:

Անհրաժեշտ է կատարելագործել նաև բյուջետային հաշվետվության և վերահսկողության ընթացակարգերը: Կառավարությունը պետք է իրականացնի մշտական մեթոդաբանական աշխատանքներ բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում ամբողջական ծավալով բյուջետային դասակարգման բոլոր սկզբունքների ներդրման ուղղությամբ, որը թույլ կտա էականորեն բարձրացնել բյուջետային միջոցների կառավարման և բյուջետային պլանավորման որակն, ինչպես նաև բյուջետային համակարգի թափանցիկությունը:

Բյուջեների և բյուջետային որոշումների ընդունման ընթացակարգերի թափանցիկությունն առանցքային պայման է հանդիսանում պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետության բարձրացման համար: Բյուջետային համակարգի թափանցիկության ապահովման գործում անհրաժեշտ է բյուջետային հաշվետվությունների պարտադիր հրապարակումը համապատասխան պարբերականությամբ: Դրանում կարևորագույն քայլ է պետական կարիքների համար ապրանքների

և ծառայությունների գնումների իրականացման ընթացակարգերի թափանցիկության ապահովումը: Մրցույթների անցկացման ժամանակ իշխանության մարմինները պետք է կիրառեն պարզ և թափանցիկ չափորոշիչներ, ինչպես նաև բոլոր սուբյեկտների համար ապահովեն հավասար հնարավորություններ: Ընդ որում, այլ հավասար պայմաններում նախապատվությունը պետք է տրվի հայրենական արտադրողներին:

Բյուջետային համակարգի կայունությունը կառավարելիության և պետության ու հասարակության փոխհամագործակցության համար բարենպաստ պայմանների ստեղծման առանցքային գործոնն է: Կառավարությունը պետք է ապահովի հարկային համակարգի և բյուջետային ընթացակարգերի կայունությունը, բյուջետային ծախսերի կառուցվածի կանխատեսելիությունը (ընդ որում, միջնաժամկետ բյուջետային պլանավորման դերի բարձրացման հաշվին), ինչպես նաև պետական իշխանության բոլոր մակարդակների ֆինանսական դրության կայունությունը՝ որպես տնտեսական և քաղաքական ռիսկերի նվազեցման գործոն:

Պետությունը պետք է իր սահմանափակ ռեսուրսները կենտրոնացնի սեփական գործառույթների իրականացմանը: Բյուջետային քաղաքականությունը պետք է կառուցվի տնտեսական ակտիվության տարբեր ոլորտներում պետության մասնակցության արդյունավետության գնահատման վրա, որի արդյունքուն նվազագույնի կհասցվի բյուջետային ռեսուրսների բաշխումն այն ուղղություններով, որտեղ պետության մասնակցությունը պարտադիր կամ արդյունավետ չէ:

Բյուջետային ծախսերի հիմնական գերակայությունն ինչպես կարճաժամկետ, այնպես էլ երկարաժամկետ հեռանկարում սոցիալական ոլորտի ծախսերն են՝ սոցիալական պաշտպանության համակարգը և մարդկային կապիտալում ներդրումները: Սոցիալական ոլորտում ծախսային քաղաքականությունը պետք է ենթադրի.

- անհրաժեշտ սոցիալական օգնության ապահովման հաշվին աղքատության մակարդակի էական կրճատում,
- սոցիալական ոլորտում անհրաժեշտ պետական ներդրումների իրականացում,

- սոցիալական պաշտպանության արդյունավետ համակարգի զարգացում:

Հարկային բեռի իջեցումը և առաջնահերթ ծախսերի ավելացումը պետք է իրականացվի, նախ և առաջ, ցածր արդյունավետություն ունեցող ծախսերի բացահայտման և դրանց կրճատման զուգակցմամբ: Անհրաժեշտ է բացառել տնտեսության առանձին ոլորտներին ուղղված անարդյունավետ աջակցությունը: Դա, նախ և առաջ, վերաբերում է առանձին սուբյեկտներին պետական բյուջեից հատկացվող սուբսիդիաներին, որոնք շատ դեպքերում դառնում են փոշիացման միջոց:

Բյուջետային հարաբերությունների կարգավորման գործում չափազանց կարևոր խնդիր է դեֆիցիտի կառավարման հարցը: Փոխառությունների ներգրավման ռազմավարության մշակման ժամանակ կառավարությունը պետք է ելնի ոչ միայն պետական պարտքի սպասարկմանն ուղղվող ծախսերի կառուցվածքից, այլ նաև կանխատեսվող մակրոտնտեսական միտումներից և ֆինանսական շուկայի զարգացման անհրաժեշտությունից: Սահմանափակ քանակով և անհրաժեշտ լիկվիդայնությամբ օժտված պետական արժեթղթերի թողարկումը կարող է դառնալ ֆինանսական շուկայի զարգացման համար կարևոր պայման, որի համար դեֆիցիտի ֆինանսավորման ժամանակ կարևոր տեղ պետք է հատկացվի ներքին ֆինանսավորման հարցին:

Հարկային համակարգը ներկա փուլում դարձել է երկրի տնտեսական զարգացման լուրջ խոչընդոտներից մեկը: Հարկային օրենսդրությունում կատարված հաճախակի փոփոխությունները հիմնականում ուղղված են եղել իրավիճակային խնդիրների լուծմանը: Հարկային քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի հարկային բեռի արդարացի մակարդակի սահմանմանը, տարբեր տնտեսական պայմաններում գտնվող հարկատուների համար առավել արդարացի հարկային համակարգի ձևավորմանը, սպառողների և տնտեսավարող սուբյեկտների տնտեսական որոշումների կայացման նկատմամբ հարկային համակարգի չեզոքության ապահովմանը և այլն:

Հարկային վարչարարության համակարգը պետք է ապահովի

դրա գործունեության հետ կապված ծախսերի իջեցում ինչպես պետության, այնպես էլ հարկատուների համար: Արդյունավետ և չեզոք հարկային համակարգի ձևավորումն, իր հերթին, ենթադրում է հարկային արտոնությունների վերացում, հարկային պարտավորությունների ծավալի կարգավորում և հարկերի վճարման ու վարչարարության ընթացակարգերի պարզեցում:

Հարկային մարմինների և հարկատուների իրավասությունների հաշվեկշռվածությունն, ըստ էության, հանդիսանում է ֆիսկալ համակարգի արդյունավետ գործունեության հիմնական նախապայմանը: Վերջին տարիներին հարկային օրենսդրությունում իրավիճակային փոփոխություններ կատարելու ճանապարհով հարկային համակարգում առկա թերությունների վերացմանն ուղղված քաղաքականությունը խիստ անհեռանկարային է եղել: Այդ խնդիրը պետք է լուծվի այնպես, որ երաշխավորվի հարկատուների և պետության շահերի հաշվեկշռվածությունը: Հարկային վերափոխումները պետք է, մի կողմից, ենթադրեն հարկային ճնշման թուլացում և բիզնեսի համար սկզբունքային խնդիրների լուծում, իսկ մյուս կողմից՝ պետության համար հարկատուների գործունեության թափանցիկություն և հարկումից խուսափելու հնարավորությունների նվազագույնի հասցնում:

Հարկային համակարգի վերափոխումների ոլորտում իրականացվող միջոցառումները չպետք է սահմանափակվեն միայն հարկային օրենսդրության կատարելագործմամբ: Դրանք պետք է ներառեն նաև.

- գործող օրենքների պահանջների պահպանման նկատմամբ օպերատիվ վերահսկողության սահմանումն ու ստվերային տնտեսական գործարքների և ապօրինի գործունեության կանխարգելմանն ուղղված քայլերի իրականացումը,

- հարկային իրավախախտումների տնտեսական բացասական հետևանքների մասին հասարակության լայն զանգվածներին իրազեկումը, վերջիններիս իրավագիտակցության մակարդակի բարձրացումը: Ընդ որում, հարկային բարփոխումները չպետք է հանգեցնեն հարկային համակարգի արմատական փոփոխությունների, այլ պետք է

ուղղված լինեն հարկային համակարգի բացասական կողմերի վերացմանը և կանխատեսելի, կայուն, արդյունավետ ու արդարացի համակարգի ձևավորմանը:

Հարկային համակարգի ձևավորմամբ պետք է հետապնդվեն հետևյալ նպատակները.

- համակարգի արդարության և չեզոքության մակարդակի բարձրացում, պետք է տեղի ունենա հարկատուների համար հավասար պայմանների ստեղծում, չհիմնավորված հարկային արտոնությունների վերացում,

- գործող հարկատեսակների հաշվարկման ընթացակարգերի և մեխանիզմների հստակեցում և պարզեցում,

- հարկային վարչարարության կատարելագործում և հարկերի հավաքման մակարդակի բարձրացում հարկային օրենսդրության մեջ հարկային վերահսկողության լրացուցիչ մեխանիզմների ներդրման միջոցով,

- վերահսկող մարմինների թվաքանակի սահմանափակում,

- հարկումից խուսափելու հնարավորությունների բացառում:

Հարկային բեռի ընդհանուր մակարդակի թեթևացման նպատակով անհրաժեշտ է.

- հասնել հարկատուների միջև հարկային ճնշման առավել հավասար մակարդակի ձեռք բերմանը,

- բյուջետային բարեփոխումների իրականացման, պետական ծախսերի կրճատման և դրանց արդյունավետության բարձրացման արդյունքում նվազեցնել ավելացված արժեքի հարկի դրույքաչափը:

Հարկային համակարգի ազատականացումը և հարկատուների պաշտպանվածության մակարդակի բարձրացումն, ակնհայտորեն, կնպաստեն երկրում ներդրումային միջավայրի բարելավմանը և ստվերային տնտեսության ծավալների կրճատմանը: Անհրաժեշտ է հասնել մեծաքանակ և չհիմնավորված հարկային արտոնությունների կրճատմանը, որոնք խախտում են հարկային համակարգի արդարության սկզբունքը: Հատկապես դա պետք է վերաբերվի անհատական հարկա-

յին արտոնություններին և հարկային համաներումներին: Բացի այդ, անհրաժեշտ է երկրում ներդնել այնպիսի մեխանիզմ, որը կապահովի յուրաքանչյուր տարի վիճակագրական հաշվետվությունների ներկայացում՝ պարզելու համար հարկային արտոնությունների տրամադրման հետևանքով ստացված արդյունքները:

Փաստորեն, հարկային վերափոխումների հիմնական նպատակը պետք է հանդիսանա հարկերի ֆիսկալ և կարգավորիչ գործառույթների միջև օպտիմալ հարաբերակցության սահմանումը: Հարկային վերափոխումների հիմնական սկզբունքները պետք է կայանան հարկման հավասար պայմանների ստեղծման, ընդհանուր հարկային բեռի նվազեցման և հարկային համակարգի պարզեցման մեջ: Ընդ որում, նշվածին զուգահեռ հարկային վարչարարությունը պետք է կարողանա ապահովել հարկային օրենսդրության կատարման հետ կապված ծախսերի նվազեցում ինչպես պետության, այնպես էլ հարկատուների համար: Միջինժամկետ հեռանկարում հարկային վերափոխումները պետք է իրականացվեն հարկային օրենսդրության կատարելագործման, դրա պարզեցման, հարկային համակարգի կայունության և թափանցիկության ապահովման, չեզոքության բարձրացման նպատակով:

Միջբյուջետային հարաբերությունների բարեփոխումների հիմնական նպատակներ պետք է հանդիսանան տնտեսական արդյունավետության, բյուջետային պատասխանատվության և քաղաքական համախմբվածության ապահովումը: Տնտեսական արդյունավետությունը նշանակում է երկրաժամկետ ինստիտուցիոնալ խթանների ստեղծում կառուցվածքային վերափոխումների իրականացման, մրցակցային միջավայրի պաշտպանության, բարենպաստ ձեռնարկատիրական և ներդրումային միջավայրի ձևավորման համար: Բյուջետային պատասխանատվությունը հասարակական ֆինանսների կառավարումն է բնակչության անունից և շահերից ելնելով, համապատասխան տարածաշրջանների հարկային և այլ ռեսուրսային ներուժի առավելագույն օգտագործման միջոցով՝ ապահովելով հարկաբյուջետային քաղաքականության թափանցիկությանը: Սոցիալական արդարությունն երկրի

տարածքում քաղաքացիների համար բյուջետային ծառայությունների և սոցիալական երաշխիքների հասանելիության ապահովումն է: Քաղաքական համախմբվածությունը բյուջետային համակարգի մակարդակների և տարածքային ֆինանսական ռեսուրսների բաշխման հարցերով հասարակական համաձայնության ձեռք բերումն է, քաղաքացիական հասարակության ձևավորման ուղղությամբ տարածքային և տեղական մարմինների կողմից սեփական լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համար պայմանների ստեղծումն է:

Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի հիմքում պետք է դրվի իշխանության տարբեր մարմինների պատասխանատվության և ծախսային իրավասությունների հստակ տարանջատումը: Բյուջետային համակարգի տարբեր օղակների կողմից ֆինանսավորման ենթակա ծախսերն անհրաժեշտ է առավելագույնս հստակեցնել, դրանով իսկ ստեղծելով համապատասխան միջավայր անհրաժեշտ բարեփոխումների իրականացման համար: Նշված խնդիրների գործնական լուծումն էական խթան կհանդիսանա երկրում արդյունավետ պետական ֆինանսական համակարգի ձևավորման համար: Վերջինս, իր հերթին, կարևոր նախապայման է հանդիսանում հանրապետության տնտեսական անվտանգության ապահովման համար:

7.2. Բյուջետային ծախսերի արդյունավետ կառավարման մոտեցումները

Բյուջետային ծախսերի կառավարման համակարգի կատարելագործման հիմնական նպատակը դրանց արդյունավետության բարձրացման համար ինստիտուցիոնալ, մեթոդաբանական և տեղեկատվական համապատասխան հիմքերի ձևավորումն է: Նշված նպատակին հասնելու, ծախսերի արդյունավետության ապահովման տեսանկյունից, անհրաժեշտ է.

- գնահատման համապատասխան օբյեկտների ընտրություն, որոնց դերում կարող են հանդես գալ որոշակի հասարակական բարիքների նկատմամբ բնակչության պահանջարկի բավարարմանն ուղղված ծրագրերը, մատուցվող ծառայությունները և պետության գործունեությանն առնչվող այլ բաղադրիչները,

- հավաստի և ոչ ծախսատար տեղեկատվության առկայություն,
- մեթոդական հիմքերի ձևավորում և համապատասխան ցուցանիշների մշակում:

Բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվությունը որոշվում է պետության և բյուջետային ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների գործունեության արդյունավետությամբ, արտադրողականությամբ (տնտեսական էֆեկտիվություն) և խնայողականությամբ: Ընդ որում, գործունեությունը կարող է դրսևորվել համապատասխան գործառույթների, ծրագրերի, միջոցառումների իրականացման, ինչպես նաև ծառայությունների մատուցման միջոցով, որոնց արդյունքում, վերջին հաշվով, հասարակությանը տրամադրվում են հասարակական բարիքներ: Տնտեսական զարգացման ներկա փուլում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատման հիմնախնդիրը հիմնականում պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ ծախսերը չեն պլանավորվում ըստ գործունեության արդյունքների: Հետևաբար, կարևոր խնդիր է հանդիսանում այնպիսի մեխանիզմի մշակումը, որը հնարավորություն կտա բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատումն իրականացնել ելնելով ստաց-

ված արդյունքներից: Որպես այդպիսին կարելի է դիտարկել բյուջետային ծառայությունը, թեև իրավական տեսանկյունից դեռևս տրված չէ բյուջետային ծառայություն հասկացության սահմանումը: Չնայած այդ հանգամանքին, տարբեր կառույցների կողմից օգտագործվում է տվյալ հասկացությունը որոշակի իմաստներով: Մասնավորապես, պետական և տեղական ֆինանսների կառավարման ոլորտում լավագույն պրակտիկայի օրենսգրքում բյուջետային ծառայությունը սահմանվում է որպես բյուջետային հիմնարկների կողմից պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման գործառույթների, ինչպես նաև այլ գործունեության իրականացում:¹⁹⁴ Ըստ էության, բյուջետային ծառայությունը կարելի է սահմանել որպես բյուջետային ֆինանսավորում ստացող կազմակերպությունների օրենսդրությամբ իրենց վերապահված իրավասությունների շրջանակներում գործունեություն՝ ուղղված հասարակության պահանջմունքների բավարարմանը: Բյուջետային ծառայությունը որպես ծախսերի կառուցվածքի և ծավալի որոշման օբյեկտ պետք է ունենա նպատակաուղղված բնույթ և որոշակի սոցիալ-տնտեսական նշանակություն: Բացի այդ, գոյություն ունեն նպատակային խմբեր, որոնք հանդիսանում են այդ ծառայությունների սպառողներ և որոնց կողմից նման ծառայությունների ստացումն երաշխավորված է երկրի Սահմանադրությամբ և այլ իրավական ակտերով: Յուրաքանչյուր բյուջետային ծառայություն բնութագրվում է դրա մատուցման եղանակների համախմբով: Բյուջետային ծառայության տրամադրման եղանակն, ըստ էության, իրենից ներկայացնում է նպատակային խմբի վրա ներգործության տարբերակներից մեկը: Յուրաքանչյուր բյուջետային ծառայություն պետք է ուղղված լինի հասարակության որոշակի խմբերի հասարակական բարիքների մատուցման գծով պահանջմունքների բավարարմանը, որն, իր հերթին, պետք է չափվի վերջնական արդյունքի գնահատման ցուցանիշներով: Բյուջետային ծառայությունների մատուցումն իրականացվում է որոշակի գործունեության միջոցով՝ համապատասխան տեխնոլոգիա-

¹⁹⁴ Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. www.minfin.ru

ների կիրառմամբ: Վերջինս ենթադրում է բյուջետային ռեսուրսների օգտագործման տարբեր ծավալներ և հաճախականություն: Այսպիսով, բյուջետային ծառայությունների մատուցման համար կատարվող բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվությունը, խոշոր հաշվով, պայմանավորված է նրանով, թե ինչքանով են դրանք արդյունավետ, արտադրողական և խնայողական:

Ծախսերի խնայողականությունը ձեռք է բերվում բյուջետային ռեսուրսների խնայողաբար օգտագործմամբ, երբ որոշակի քանակական և որակական վերջնական արդյունքների ձեռք բերումը կամ բյուջետային ծառայությունների մատուցումն իրականացվում է նվազագույն ծախսերով: Ակնհայտ է, որ յուրաքանչյուր բյուջետային ծառայության մատուցում ենթադրում է որոշակի ռեսուրսների օգտագործում: Այդ պարագայում, այն խնայողաբար է, երբ մեկ միավոր ռեսուրսի փաստացի արժեքն ավելի փոքր է պլանայինից, կամ էլ ավելի փոքր, քան համանման ծառայության մատուցման համար այլ կազմակերպությունների կողմից օգտագործվող համանման ռեսուրսի արժեքը: Գործունեության խնայողականության օրինակ է հանդիսանում ապրանքների և ծառայությունների մրցութային եղանակով և առավել ցածր գնով ձեռք բերման միջոցով բյուջետային ծախսերի կրճատումը: Ըստ էության, խնայողականությունը ռեսուրսի բնամթերային և արժեքային արտահայտությամբ ցուցանիշների հարաբերակցությունն է:

Արտադրողականությունը ձեռք է բերվում ծախսերի կամ ռեսուրսների միավորի հաշվին կատարվող աշխատանքի ծավալի ավելացման կամ կատարվող աշխատանքի կամ մատուցվող ծառայության միավորի հաշվով ծախսի կրճատման միջոցով: Արտադրողականությունը չափվում է անմիջական և վերջնական արդյունքների ցուցանիշները հարաբերելով օգտագործված ռեսուրսներին՝ արժեքային և քանակական արտահայտությամբ:

Ծախսերի արդյունավետությունը որոշվում է դրված խնդիրների լուծման և արդյունքների ձեռք բերման աստիճանով՝ ծախսերի որոշակի մակարդակի պայմաններում:

Բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվության գնահատման և բյուջետային ծառայությունների համադրելիության ապահովման համար անհրաժեշտ է մշակել և կիրառել համապատասխան ինդեքսներ և չափորոշիչներ: Համաձայն ծախսերի էֆեկտիվության հիմնականում պետք է լինեն խնայողականության, արտադրողականության և արդյունավետության չափորոշիչներ: Դրանք պետք է հաշվի առնեն բյուջետային ծառայության առաջնահերթությունը, զարգացման ռազմավարական գերակայություններին համապատասխանությունը, ինչպես նաև արդյունավետության յուրաքանչյուր ցուցանիշի ազդեցության աստիճանը ծախսերի ընդհանուր էֆեկտիվության վրա: Այն հնարավորություն կտա ապահովել տարբեր բյուջետային ծառայությունների գնահատման համադրելիություն և իրականացնել համեմատական վերլուծություն: Չափորոշիչների յուրաքանչյուր տեսակի համար պետք է մշակվի որոշակի սանդղակ, համաձայն որի կորոշվի ծախսերի արդյունավետության մակարդակը: Անհրաժեշտ է նշել, որ արդյունավետության չափորոշիչները հանդիսանում են առավել կարևոր և որոշիչ մյուսներ համեմատությամբ:

Բյուջետային հարաբերությունների կարգավորման գործում կարևոր է ծախսերի էֆեկտիվության գնահատումը: Այդ նպատակով համապատասխան գործիքներ կիրառելու համար անհրաժեշտ է մշակել.

- բյուջետային ծառայությունների մատուցման և այդ նպատակով բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության չափորոշիչների և ցուցանիշների որոշման և մշտադիտարկման իրականացման մեթոդիկա,
- բյուջետային ծառայությունների մատուցման արդյունավետության ցուցանիշների նպատակային նշանակության որոշման, հաստատման և համաձայնեցման ընթացակարգեր,
- համապատասխան փաստաթղթեր արդյունավետության ցուցանիշների ամրագրման համար,
- օրենսդրաիրավական բազա, որում կամրագրվեն արդյունավետության չափորոշիչները, որպես գնահատման և վերահսկողության գործիքներ,

- բյուջետային օրենսդրությունում փոփոխություններ կատարելու մասին առաջարկություններ, որոնք ենթադրում են բյուջեի պլանավորումը բյուջետային ծառայությունների մատուցման ակնկալվող արդյունքների հիման վրա, բյուջետային ծառայության մատուցման ֆինանսավորում, բյուջետային ծառայությունների մատուցման արդյունքների կտրվածքով բյուջեի կատարման հաշվետվության ներկայացում, ծախսերի և բյուջետային ծառայությունների մատուցման արդյունավետության նկատմամբ վերահսկողության իրականացում:

Բյուջեի կատարման արդյունավետությունն ապահովելու համար պետք է սահմանել պատասխանատվություն բյուջետային ծառայությունների մատուցման նախապես սահմանված արդյունքների ձեռք բերումը ձախողելու, բյուջետային միջոցները ոչ արդյունավետ կերպով օգտագործելու համար, միաժամանակ, անհրաժեշտ է կիրառել խրախուսման համապատասխան ձևեր:

Այսպիսով, բյուջետային ծախսերի էֆեկտիվության գնահատման համար հիմք են հանդիսանում արդյունավետության, խնայողականության և արտադրողականության չափորոշիչները: Այս առումով, խիստ կարևորվում է օգտագործվող տեղեկատվության հավաստիությունը, որն անհրաժեշտ է համապատասխան ցուցանիշների և չափորոշիչների մշակման և գնահատման համար: Հարկ է նշել, որ ներկայումս ՀՀ-ում տարբեր ճյուղերի և ոլորտների գործունեությունը բնութագրող ցուցանիշները չեն արտացոլում կառավարման և բյուջետային ծառայությունների մատուցման իրական որակը: Այս տեսանկյունից, կարելի է առանձնացնել մի քանի խնդիրներ, որոնց լուծումը չափազանց կարևոր է բյուջետային ծառայությունների որակի գնահատման համար.

- տեղեկատվության պահանջարկի և դրա ստացման պահի միջև ժամանակային լագի առկայություն,

- բյուջետային ծառայության ֆինանսավորում՝ նախորդ ժամանակահատվածում այդպիսի ծառայության համար կատարված հատկացումների հիման վրա,

- հաշվապահական հաշվառման և բյուջետային հաշվետվո-

յունների գործող մեխանիզմի հիման վրա ծախսերի էֆեկտիվության գնահատում,

- բյուջետային ծառայությունների ծախսերի հաշվառման և դրանց արդյունավետության գնահատման մեխանիզմի անկատարություն,

- պետական ծախսերի գնահատման ոչ համարժեք համակարգի առկայության,

- անմիջական և վերջնական արդյունքների, ռեսուրսների օգտագործման և ուղղակի արդյունքների ցուցանիշների միջև միանշանակ փոխկապակցվածության բացակայություն,

- սոցիալ-տնտեսական կանխատեսումների նպատակով կիրառվող գործիքների անկատարություն:

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման առումով առավել նպատակահարմար է կիրառել ըստ արդյունքների բյուջետավորման մեթոդը, քանի որ այս դեպքում հնարավոր է ծախսերը կառավարել ըստ արդյունքների: Ըստ էության, բյուջետավորման այս մեթոդի ներդրումը պետք է դիտարկել ոչ միայն պետական ծախսերի, այլ ընդհանուր պետական համակարգի բարեփոխումների համատեքստում: Ըստ արդյունքների բյուջետավորումը պետական ծախսերի համակարգի բարեփոխումների կարևոր ուղղություններից է և ենթադրում է միջինժամկետ բյուջետային պլանավորման համակարգի զարգացում, բյուջետային ծախսերի վերահսկողության մեխանիզմի կատարելագործում, բյուջետային ֆինանսավորում ստացող մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացում և այլն:

Հարկ է նշել, որ ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելի կիրառման հիմնական շարժառիթներից մեկն այն է, որ ստեղծվում են հնարավորություններ արդյունավետ կերպով բաշխելու բյուջետային ռեսուրսները միմյանց հետ «մրցակցող» ծախսային հոդվածների միջև: Դա ձեռք է բերվում համապատասխան բյուջետային ծրագրերի իրականացման արդյունքների վերաբերյալ հստակ և ամբողջական տեղեկատվության ստացման շնորհիվ: Միաժամանակ, հարկ է նկատի ունենալ, որ

բյուջետավորման այս մոդելը չի լուծում բյուջետային ռեսուրսների օպտիմալ բաշխման խնդիրը: Այն ընդամենն անհրաժեշտ նախադրյալներ է ստեղծում տվյալ խնդրի լուծման համար՝ հիմնական շեշտադրումը կատարելով բյուջետային ռեսուրսների հատկացումից ակնկալվող վերջնական արդյունքների վրա:

Այն երկրներում, որտեղ նախկինում գործել է կենտրոնացված կառավարման համակարգն, ինչպես նաև որոշ արևմտյան պետություններում բյուջեի կազմման գործընթացում հիմնականում գործում է ծախսային մեթոդը, որը բնութագրվում է ռեսուրսների պլանավորման և բաշխման այնպիսի մեխանիզմով, որի պայմաններում օգտագործվող միջոցների և ստացվող արդյունքների միջև առկա է համեմատաբար թույլ կապ: Այս առումով, հարկ է նշել, որ ըստ արդյունքների բյուջետավորումը հիմնական թիրախ է հռչակում ռազմավարական և մարտավարական նպատակների ձեռք բերումն ու պետական կառավարման մարմինների գործունեության սոցիալ-տնտեսական արդյունքների ստացումը, որն իրականացվում է համապատասխան ծրագրերի միջոցով բյուջետային միջոցների բաշխման արդյունքում:

Չնայած այն հանգամանքին, որ վերջին տարիներին տարբեր երկրներում հետևողական աշխատանքներ են իրականացվում բյուջետային բարեփոխումների և բյուջետավորման նոր մոդելների կիրառման ուղղություններով, այդուհանդերձ, դեռևս գոյություն չունի միասնական մոտեցում ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելի ներդրման և արդյունավետ կիրառման առումով: Միաժամանակ, կարելի է առանձնացնել մի քանի խնդիրներ, որոնց լուծումը չափազանց կարևոր է տվյալ մոդելի հաջող ներդրման և կիրառման համար.

- պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները պետք է իրականացվեն բյուջետային պլանավորման զարգացման հետ կապված խնդիրների լուծման միասնական համալիրում,
- բարեփոխումների իրականացման ժամանակ կարևոր նշանակություն ունի բյուջետավորման նոր մոդելի ներդրման ուղղությամբ իրականացվելիք քայլերի հաջորդականությունը,

- ծրագրանապատկային մոտեցումների կիրառման համար անհրաժեշտ է ստեղծել համապատասխան միջավայր, նախ և առաջ, ապահովելով բյուջեի կատարման գործընթացում անհրաժեշտ մակարդակի կարգապահություն,

- անհրաժեշտ է հաշվի առնել տվյալ երկրի, ինչպես նաև գործունեության տվյալ տեսակի առանձնահատկությունները, քանի որ գոյություն չունեն ստանդարտ մոտեցումներ, որոնք համընդհանուր կերպով կիրառելի կլինեն բոլորի համար,

- ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելի արդյունավետ ներդրման և կիրառման համար կարևոր նշանակալիություն ունի մարդակային գործոնը, քանի որ տվյալ ուղղությամբ աշխատանքների գերակշիռ մասն ուղղակիորեն պայմանավորված է պետական կառավարման համակարգի աշխատակիցների մասնագիտական որակների, շահագրգռվածության աստիճանի, իրազեկվածության, համապատասխան խթանների հետ,

- անհրաժեշտ է նախապես ձևավորել համապատասխան ինստիտուցիոնալ և օրենսդրաիրավական բազա բյուջետային բարեփոխումների իրականացման համար:

Ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելի արդյունավետ ներդրման առումով գոյություն ունեն մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնց լուծումը կարևոր նախադրյալ է հանդիսանում բարեփոխումների հետագա ընթացի համար: Մասնավորապես, որպես այդպիսիք պետք է նշել հետևյալները.

- բյուջետային հիմնարկների գործունեության սոցիալ-տնտեսական արդյունքների գնահատման դժվարությունները,

- նպատակային արդյունքների ձեռք բերման աստիճանը բնութագրող ցուցանիշների միասնական համակարգի մշակման դժվարությունները,

- ծրագրերի կառուցվածքի և ֆինանսական հաշվետվությունների տարբերությունը,

- տեղեկատվական ապահովվածության և հաշվառման համա-

կարգի անկատարությունները,

- արդյունքների գնահատման և մշտադիտարկման համակարգի ցածր արդյունավետությունը:

Ինչպես արդեն նշվեց, ըստ արդյունքների բյուջետավորման մոդելը խթանում է ճյուղային կառավարման մարմիններին իրենց ուշադրությունը կենտրոնացնելու սեփական գործունեության արդյունքների և նպատակների վրա: Այս տեսանկյունից, նրանք բյուջեի կազմման փուլում սեփական բյուջետային հայտերում պետք է հստակեցնեն հետևյալ հարցերը.

- ինչպիսի՞ գործառույթներ պետք է իրականացնել պետական քաղաքականության գերակա նպատակներին հասնելու և դրա համար անհրաժեշտ խնդիրները լուծելու համար,

- ի՞նչ արդյունքներ են ակնկալվում ստանալ իրականացվող գործառույթների շրջանակներում,

- ի՞նչ ուղիներով պետք է հասնել ռազմավարական նպատակների իրագործմանը:

Նշված հարցերին պատասխանելու համար ռազմավարական նպատակները պետք է տարանջատել են կոնկրետ մարտավարական խնդիրների, որոնք ենթակա են լուծման ներգերատեսչական ծրագրերի շրջանակներում: Այդ ծրագրերում ներկայացվում են իրականացումից ակնկալվող արդյունքները և ցուցանիշների այն համակարգը, որն անհրաժեշտ է մշտադիտարկում իրականացնելու և դրանց ձեռք բերման աստիճանի գնահատման համար:

Ամփոփելով, պետք է նշել, որ վերոհիշյալ քայլերի իրականացման արդյունքում կստեղծվեն կարևոր նախադրյալներ բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման համար: Միաժամանակ, դրանց յուրաքանչյուրի գործնական կենսագործման համար անհրաժեշտ է հաշվի առնել երկրի բյուջետային համակարգի, ինչպես նաև իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության առանձնահատկությունները:

7.3. Բյուջետային գործընթացի կատարելագործման հիմնախնդիրները և դրանց լուծման ուղիները

Բյուջետային գործընթացի արդյունավետության բարձրացման կարևոր նախադրյալներից է միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման գործուն մեխանիզմի ներդրումը: Ընդհանուր առմամբ, թե տեսականորեն, թե գործնականում, երկարաժամկետ պլանավորման հիման վրա բյուջեների ձևավորումը վիճարկման ենթակա չէ: Ակնհայտ է, որ պետական ֆինանսների բնագավառում տվյալ պահին ընդունվող որոշումների միջինժամկետ հեռանկարում հետևանքների գնահատումը կարող է էականորեն նպաստել ապագայում անցանկալի երևույթների կանխմանը: Ըստ էության, գոյություն ունեն նշված մոտեցման գործնական իրացման մի քանի տարբերակներ:

Ընդհանուր առմամբ, ներկայումս շատ երկրներում նախապատվությունը տրվում է միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորմանը: Սակայն ակնհայտ է, որ հարկաբյուջետային համակարգում դրսևորվող միտումների և իրականացվող քաղաքականության արդյունքների և հետևանքների լիարժեք գնահատման համար անհրաժեշտ է իրականացնել երկարաժամկետ պլանավորման: Այնպիսի ոլորտներ, ինչպիսիք են առողջապահության և սոցիալական ապահովության ուղղությամբ իրականացվող ծախսերի վրա ժողովրդագրական իրավիճակի փոփոխություններով պայմանավորված ազդեցությունը, պահանջում է առավել երկարաժամկետ կտրվածքով վերլուծությունների իրականացում՝ հետևանքների ամբողջական գնահատման համար: Բացի այդ, հարկաբյուջետային քաղաքականության առումով ժամանակային լագի խնդիրն առավել արտահայտված կերպով է դրսևորվում: Չնայած շատ երկրներում ներկայումս կիրառվում է մեկից ավելի տարիների համար բյուջեների կազմման մեխանիզմ, այդուհանդերձ, դեռևս ամբողջությամբ հստակեցված չեն դրանց և տարեկան բյուջեի փոխկապակցման խնդիրները: Այդ առումով, անհրաժեշտ է տարեկան, միջնաժամկետ և երկարաժամ-

կետ բյուջետային պլանավորման մեխանիզմների ներդրում և դրանց միջև հստակ փոխկապակցվածության ապահովում:

Միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման համար խիստ կարևոր է նաև «լողացող» բյուջետային պլանավորման մեխանիզմի ներդրումն ու զարգացումը: Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային ծախսերի (հատկապես կապիտալ) կտրվածքով կարող են լինել այնպիսի ծախսեր, որոնց իրականացման ժամկետը գերազանցում է մեկ տարին և կրում երկարաժամկետ բնույթ: Ակնհայտ է, որ այս դեպքում պետք է գոյություն ունենան համապատասխան մեխանիզմներ յուրաքանչյուր տարի համապատասխան ուղղորդումներ կատարելու համար, քանի որ միշտ չէ, որ հնարավոր է կանխատեսել բոլոր գործոնները և վերջիններիս ազդեցությունը տնտեսական կոնյունկտուրայի և, հետևաբար, նաև իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության վրա: Խիստ կարևոր է նաև ստանձնած պարտավորությունների և դրանց գերակայությունների սահմանման հստակ ընթացակարգերի ամրագրումը: Ըստ էության, սա այն ոլորտն է, որտեղ յուրաքանչյուր պետություն իր հայեցողությամբ կարող է օգտագործել սեփական մոտեցումները տվյալ խնդրի լուծման համար՝ ելնելով երկրում ընթացող քաղաքական և տնտեսական գործընթացներից:

Ընդհանուր առմամբ, երկրում հարկաբյուջետային կայունության ապահովման հիմնական սպառնալիքներից է հանդիսանում հասարակության տարբեր խմբերի և քաղաքական որոշ ուժերի ճնշումը պետական ծախսերի մակարդակը բարձրացնելու ուղղությամբ: Պետք է նշել, որ նման իրավիճակից ամբողջությամբ խուսափելը գրեթե անհնար է: Միաժամանակ, ներկայումս տարբեր երկրներում որոշակի քայլեր են իրականացվում հարկային քաղաքականության և պետական ծախսերի մակարդակների միջև կապերի, ծախսային քաղաքականության նպատակների, դրանց արդյունավետության գնահատման չափորոշիչների մշակման ուղղությամբ, ինչն, ապահովելով հարկաբյուջետային համակարգի գործունեության որոշակի թափանցիկություն, հնարավորություն է տալիս շահագրգիռ կողմերին ամբողջական պատկերացում կազմել

երկրում տեղի ունեցող տնտեսական գործընթացների վերաբերյալ: Որպես կանոն, ավանդական բյուջետային համակարգերը, որոնցում գործում է ծախսերի կազմման նախահաշվային մեթոդը, հնարավորություն չեն տալիս իրականացվող ծախսերի և դրանց արդյունքների միջև ապահովել համապատասխան կապ: Այդ իսկ պատճառով, ներկայումս շատ երկրներում բյուջետավորման համապատասխան մեխանիզմների ներդրման միջոցով փորձ է կատարվում լուծել տվյալ խնդիրը՝ հատկացվող բյուջետային միջոցների և դրանց իրականացումից ակնկալվող արդյունքների միջև ապահովել որոշակի կապ: Միաժամանակ, նման մեխանիզմների ներդրումն, ինչպես ցույց է տալիս փորձը, բավական տևական ժամանակահատված է ընդգրկում և պետք է իրականացվի աստիճանաբար, հակառակ պարագայում այն կհանգեցնի ոչ միայն բացասական արդյունքների, այլ նաև կխաթարի արդեն իսկ գործող համակարգի բնականոն գործունեությունը:

Հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման հրամայականից ելնելով, անհրաժեշտ է գնահատել և հաշվի առնել ոչ միայն կարճաժամկետ հատվածում տնտեսական համակարգում ընթացող զարգացումներն, այլ նաև երկարաժամկետ հեռանկարում մակրոտնտեսական միջավայրի փոփոխության միտումները, բյուջետային եկամուտների հնարավոր ծավալը, ծախսային գերակայությունները և այլն: Ակնհայտ է, որ պետական ծախսերի կառավարման առումով, տարեկան կտրվածքով մշակվող և իրականացվող պետական բյուջեների հնարավորությունները սահմանափակ են այն պատճառով, որ դրանց հիմքում, որպես կանոն, դրվում են կարճաժամկետ մակրոտնտեսական կանխատեսումներն, իրականացվող մակրոտնտեսական քաղաքականության և տարեկան բյուջետային ծախսերի միջև կապը և շատ դեպքերում կատարվող ծախսերի և դրանցից ակնկալվող արդյունքների միջև փոխկապակցվածությունը բացակայում է: Այլ կերպ ասած, բյուջետային ծախսերը հաճախ չեն համապատասխանում ակնկալվող արդյունքներին: Ըստ էության, հենց այդ խնդրի լուծմանը պետք է ուղղված լինի բյուջետային գործընթացի ծրագրային ապահովվածությամբ:

յունը և, մասնավորապես, ՀՀ-ում միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի ինստիտուտի շարունակական զարգացումը, որի հիմնական նպատակը, պետք է դառնա պետական ծախսերի կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը:

Հայաստանում օրենսդրորեն սահմանված են բյուջետային համակարգի բոլոր մակարդակներում ծախսային իրավասությունները և պատասխանատվության մեխանիզմները: Այդուհանդերձ, բյուջետային գործընթացում դեռևս առկա են մի շարք հիմնախնդիրներ, առանց որոնց լուծման բացառվում է բյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացումը: Այս առումով, պետք է նշել, որ բյուջետային օրենսդրությունը դեռևս ամբողջությամբ չի բավարարում ժամանակակից պահանջներին, գործող մեխանիզմները և ընթացակարգերը սահմանափակում են պետական ֆինանսների կառավարման արդյունավետության բարձրացման հնարավորությունները և ինստիտուցիոնալ խթանները:

Նշված խնդիրներն, ակնհայտորեն, լուրջ խոչընդոտներ են հանդիսանում բյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման համար: Այս առումով, անհրաժեշտ է բյուջետային գործընթացի հիմքում դնել երկրի զարգացման միջնաժամկետ և երկարաժամկետ գերակայությունները: Պետական բյուջեի հիմնական ցուցանիշները պետք է ապահովեն բյուջետային պարտավորությունների երաշխավորված կատարումը, պետական պարտքի սպասարկմանն ուղղվող միջոցների շարունակական կրճատումը, պետության գործառույթների պատշաճ իրականացումը: Բյուջետային գործընթացի շեշտադրումներն անհրաժեշտ է ծախսերի կառավարումից տեղափոխել դեպի արդյունքների կառավարում: Բյուջեն անհրաժեշտ է ձևավորել, ելնելով պետական քաղաքականության նպատակներից և ակնկալվող արդյունքներից, իսկ բյուջետային հատկացումները պետք է համահունչ լինեն պետական գործառույթներին:

Պետական ծախսերի կառավարման արդյունավետության ապահովման համար, նախ և առաջ, անհրաժեշտ է հարկաբյուջետային կար-

գապահություն բարձրացում, ինչն ենթադրում է բյուջետային փաստաթղթերի հստակության և համալիրության ապահովում, բյուջետային ծախսերի հիմնավորում և հարկաբյուջետային հիմնական ցուցանիշների կանխատեսումների իրատեսականության բարձրացում: Բյուջետային ծախսերը պետք է ուղղված լինեն պետության ռազմավարական գերակայությունների և երկարաժամկետ զարգացման նպատակների իրացմանը: Այլ կերպ ասած, պետական ծախսերը պետք է համահունչ լինեն տնտեսական քաղաքականության գերակայություններին և ծախսերի կառավարման համակարգը պետք է հնարավորություն ընձեռի իրականացնել միջոցների միջոլորտային և ներոլորտային վերաբաշխում դեպի առավել կարևորներն ու ցածր արդյունավետություն ունեցող ծրագրերից դեպի բարձր արդյունավետություն ունեցողները:

Ընդհանուր առմամբ, պետական ծախսերի միջնաժամկետ ծրագրավորումն իրենից պետք է ներկայացնի շարունակական գործընթաց և ունենա «քաղաքականության ձևակերպում-պլանավորում-բյուջետավորում» կառուցվածքը: Դրա միջոցով պետք է նվազեցվի առկա բյուջետային ռեսուրսների և պահանջվող ծախսերի միջև հնարավոր անհամապատասխանությունը և ապահովվի իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության անընդհատությունը և շարունակականությունը: Ծախսերի կառավարման արդյունավետության ապահովման համար անհրաժեշտ է իրատեսորեն գնահատել մակրոտնտեսական կայուն միջավայրին համապատասխանող բյուջետային ռեսուրսներն, ինչպես նաև համապատասխան մեխանիզմների միջոցով ապահովել ներդաշնակություն բյուջետային ռեսուրսների և պահանջվող ծախսերի միջև:

Վերափոխումների հետագա կարևոր ուղղություն պետք է հանդիսանա բյուջետային հատկացումներ ստացողներին որոշակի ազատության տրամադրումը՝ առավել արդյունավետ ծախսերի կառուցվածքի վերաբերյալ որոշումների ընդունման համար պատասխանատվության միաժամանակյա մեծացման պայմաններում: Մասնավորապես, բյուջետային միջոցների ծախսման համաչափության և փաստացի ու պլանային ծախսերի համապատասխանությունից շեշտադրումը պետք է տեղա-

փոխվի պլանավորված ցուցանիշների ձեռքբերման աստիճանի գնահատման վրա, ինչը կարևոր տեղեկատվական աղբյուր կհանդիսանա հաջորդ տարվա բյուջեի պլանավորման համար:

Բյուջետային ծախսերի համակարգի վերափոխումները չպետք է սահմանափակվեն միայն ֆինանսական միջոցառումներով: Դրանք իրենց մեջ պետք է ընդգրկեն նաև ինստիտուցիոնալ միջոցառումների իրականացումը, որոնք դուրս են գալիս զուտ ֆինանսական խնդիրների շրջանակից: Դա, առաջին հերթին, պետական կառավարման և պետական ծառայության համակարգերի բարեփոխումներն են, որոնց հիմնական ուղղվածություն պետք է հանդիսանա դեպի արդյունքները կողմնորոշված բյուջետային պլանավորման մեխանիզմների ներդրումը և պետական համակարգի գործունեության արդյունավետության բարձրացումը: Ակնհայտ բարեփոխումներ պետք է իրականացվի միջբյուջետային հարաբերությունների համակարգում, որի հիմնական նպատակ պետք է հանդիսանա պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների ու խնդիրների հստակ տարանջատումը և պետության տարածքային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացումը:

Ծրագրային բյուջետավորման մեթոդին անցումն առավել կհստակեցնի կառավարության քաղաքականության ու գործողությունների գերակայությունները: Այս դեպքում օրենսդիր իշխանությունն առավել լայն հնարավորություններ կստանա արդյունավետ կերպով հատկացնելու համապատասխան ծրագրերի իրականացման համար անհրաժեշտ սահմանափակ ռեսուրսները: Բացի այդ, էականորեն կբարձրանա նաև բյուջեի կատարման իրատեսականության գնահատման հնարավորությունները:

Պետք է նշել, որ միջնաժամկետ բյուջետավորման մեթոդների ներդրումն երկարաժամկետ շարունակական գործընթաց է և բյուջետային պլանավորման կատարելագործման հարցերը պետք է քննարկվեն քաղաքական և տնտեսական վերափոխումների հետ կապված հարցերի ընդհանուր համալիրում: Անհրաժեշտ է նախապես սահմանել

քայլերի իրականացման հաջորդականությունը՝ բացահայտելով դրանցից յուրաքանչյուրի պատճառահետևանքային կապերը: Ծրագրային բյուջետավորման մոտեցումների արդյունավետ ներդրման պարտադիր նախապայման է հանդիսանում ընդունված բյուջեների կատարման ֆինանսական կարգապահության ապահովումը: Միաժամանակ, պետք է նշել նաև, որ նման ներդրման համար գոյություն ունեն որոշակի հիմնախնդիրներ, որոնցից կարելի է նշել պետական հիմնարկների գործունեության սոցիալ-տնտեսական արդյունքների չափելիության դժվարությունները, նպատակների և դրանց ձեռքբերման աստիճանն արտացոլող ցուցանիշների միասնական համակարգի մշակման բարդությունները և այլն:

Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական զարգացման ներկա փուլում խիստ հրամայական է դարձել բյուջետային գործընթացի կատարելագործումը և բյուջետավորման նոր մեթոդների կիրառումը: Նշված խնդիրների լուծումն ուղղակիորեն կնպաստի երկրում իրականացվող հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացմանը, ինչն էլ, իր հերթին, խթան կհանդիսանա տնտեսության զարգացման և տնտեսական համակարգում առկա բազմաբնույթ հիմնախնդիրների լուծման համար:

Գրականություն

1. Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Սաֆարյան Ա., Հարկաբյուջետային քաղաքականության կատարելագործման հիմնահարցերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Երևան, 2004:
2. Բոստանջյան Վ. Բյուջետային ծախսերի սոցիալ-տնտեսական բովանդակությունը և դրանց արդյունավետության բարձրացման խնդիրները: ՀՀ ԳԱԱ Լրաբեր հանդես, 2017թ. 3 (47)
3. Բոստանջյան Վ., Կիրակոսյան Գ., Ավետիսյան Մ. Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջետային ծախսերի արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրները: Բանբեր Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի 2016թ, 1, 41
4. Բոստանջյան Վ. Մինասյան Գ. ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետության գնահատման հիմնախնդիրները Այլընտրանք, 2016թ. 4
5. Բոստանջյան Վ. Մինասյան Գ. ՀՀ պետական ծախսերի և տնտեսական աճի փոխազդեցության գնահատումը SVAR մեթոդաբանությամբ: Սոցիալ-տնտեսական զարգացման արդի հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Գիտական հոդվածների ժողովածու: 2016թ.
6. Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Вопросы экономики. 1997г. N 6
7. Аткинсон Э., Стиглиц Д., Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: 1995г.
8. Афанасьев М., Афанасьева Н., Кныш В. Государственные закупки в рыночной экономике». СПб: СПбГУЭФ, 2004г.
9. Афанасьева Н. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства. С-Пб.: ГУЭиФ, 2001г.
10. Афанасьев М. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа. Финансовый контроль, 2003г.
11. Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции). Вопросы экономики, 2004г. , №9.
12. Акперов И. и др. Казначейская система исполнения бюджета в РФ: Учеб. Пособие. Финансы и статистика, 2002г.
13. Бабич А., Павлова Л. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для вузов. Финансы. М.: 1999г.

14. Барихин А. Большой юридический энциклопедический словарь. М: Книжный мир, 2002г.
15. Бертран Карсин. Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на Конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ», М.: 2008г. http://www.expounion.ru/exb_det.php?m=6&exb=1511
16. Борисов Е. Экономическая теория. Юристь. М.: 1997г.
17. Бухвальд Е., Виленский А., Глазатова М. Малый бизнес в системе государственных и муниципальных закупок. ЭКО. 2000г. №5.,
18. Глазатова М., Виленский А. Государственный и муниципальный заказ для малого бизнеса. Вопросы экономики. 2001г. №4.
19. Беткарева С. Зарубежная практика бюджетного регулирования. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2009, № 9. <http://www.ncstu.ru>
20. Белобжецкий И. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. Финансы и статистика. М.:1989г.
21. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994г.
22. Булатова А. Экономика. Изд. 3-е. Учебник. М. Юристь. http://www.zipsites.ru/books/ekonomika_uch/
23. Бурцев В. Государственный финансовый контроль. М.:2000г.
24. Бушмин Е. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива. 2003 г.
25. Бюджетная система России. Учебник для вузов. Под. Ред. Г. Поляка. М.: Юнити-Дана. 2000г.
26. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. Под. Ред. М. Романовской. М.: Юрайт. 2000г.
27. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики. 2002 г [//www.fpcenter.org/russian/res_ras.html](http://www.fpcenter.org/russian/res_ras.html)
28. Венчугов М. Организационное обеспечение системы государственных закупок. СПб : ГУЭиФ, 2001г.
29. Везиров В. Системы информационного обеспечения государственных закупок в США и Евросоюзе. М.: ВИМИ, 2002г.
30. Градов А. Введение в историю экономики, СПб.: Нестор, 1999г.
31. Грачев Е. Финансовое право.Схемы, комментарии.Юриспруденция, 1999г.

32. Госконтроль в Швеции. Перевод В Шелюто. Контроллинг. 1994г. N 1
33. Данилевский Ю. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования. М.:1989г.
34. Дадашев А., Черник Д. Финансовая система России. Инфра-М. М.:1997г.
35. Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнерство: теория и практика, М.: ИЭ РАН, 2007
36. Долан Э., Линдсей Д., Макроэкономика. Спб. 1997г.
37. Дудкин В. Петров Ю. Индикативное планирование– механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. Российский экономический журнал, 1998, №7-8
38. Ермилов В. К теории государственного финансового контроля. Финансы, 2005г. №2
39. Жуков В., Опенышев С. Предмет, метод, виды и принципы государственного финансового контроля. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000г. N 4
40. Жуков В., Синева Е. Теоретические и практические аспекты аудита эффективности. Финансовый контроль, 2004г. №12
41. Жулин А. Показатели результативности как основа административной реформы. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М.: Эпифания. 2004г.
42. Золотарева А. Совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для государственных услуг. М.: ИЭПП, 2003г.
43. З. Кунас. Среднесрочное финансовое планирование в Германии. Финансы. 1994г. N 10
44. Иткин Ю. Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. М.: Финансы и статистика. 1991г.
45. Клименко А. Реформы федерального бюджета в США. Экономика. N 4. 2002г.
46. Кныш В. Маркетинговая концепция управления государственными заказами, СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000г.
47. Ковалева Т. Организация бюджетного менеджмента в субъекте РФ. Финансы и кредит. 2003г. №6 (120)
48. Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации. Под ред. М Романовского и О. Врублевской. 2-ое издание. Юрайт М.: 2001г.

49. Кондаурова Н. Превентивная функция аудита эффективности бюджетных расходов на уровне муниципальных образований. Финансы и кредит, 2005г. №13
50. Коровкина Е. К вопросу об эффективности расходования средств. Финансы, 2004г. N 11.
51. Лавров А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы. Финансы, 2004г. №3.
52. Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования. Вопросы экономики. М. 1991г. N7.
53. Липунцов Ю. Внутренний аудит федеральных органов исполнительной власти. Финансовый менеджмент, 2005г. №4
54. Лушин С. Об эффективности государственного бюджета. Финансы, 2004г. N 10
55. Макконелл К., Брю С. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2-х т.: Т. 1. М.: Республика. 1992 г.
56. Мацоцкий С. Интернет в действии: практическая модель. Материалы конференции» В2В: Интернет в бизнесе, Бизнес в Интернете» М., 6 июля 2000г.
57. Меньшиков С. Новая экономика. Основы экономических знаний. Изд. Международные отношения. М.: 1999г.
58. Мешалкина Р. Аудит эффективности - объективная необходимость. Финансы, 2005г. №2.
59. Милгром П., Робертс Д. Экономика, организация и менеджмент. Пер с англ. М.: Экономическая школа. 2001г.
60. Нестерович Н., Методу проб и ошибок пора в архив, Риск, 1996, №1
61. Овсянников Л. Нарушители обвиняют ревизоров. Президентский контроль. 1998г. N 8
62. Овсянников Л. Государственный финансовый контроль: кому он нужен. Президентский контроль. 1996г. N 5
63. Основные положения кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне.. М, 2003г.
64. Облонский А. Бюрократия для XX века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело. 2002 г.

65. Позднякова Т. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов. 1998г.
66. Приоритеты бюджетной политики и формирование концепции федерального бюджета 2001 год. Аналитический доклад Совета Федерации. 2000 г.
67. Пороховский А. Эпоха смешанной экономики. Политэкономия 2001г. № 11.
68. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом, М.: РИЭПП, 2007.
69. Погосян Н. Счетная палата РФ. М: Юрист, 1998г.
70. Пономаренко Е., Исаев В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): М.: Инфра-М, 2007г.
71. Романовский М., Врублевская О., Иванова Н. Основы теории и практики государственных финансов. Спб. 1998г.
72. Родионова. В., Вавилов Ю., Гончаренко Л. Финансы. М. Финансы и статистика. 1994г.
73. Родионова В., Вавилов Ю., Гончаренко Л. и др. Финансы. М.: Финансы и статистика. 1995г.
74. Рубинштейн А. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М.: Институт экономики, 2007г.
75. Региональные финансы и кредит. Учебное пособие. Под ред. Л. Сергеева. 1998г.
76. Рябухип С. Аудит эффективности государственных расходов в практике финансового Контроля. Финансы, 2003г., № 4.
77. Саймон Г. А., Смитбург Д. У. Томсон В. А. Менеджмент в организациях. М. 1995г.
78. Самуэльсон П., Нордхаус В. М. Экономика М.: Бином-КноРус, 1999г.
79. Саунин А. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. Финансы, 2004г. №9,
80. Саунин А. О применении критериев в аудите эффективности использования государственных средств. Финансы и кредит, 2005г. N 57 (195).
81. Сироткина Н. Государственные и муниципальные закупки как часть бюджетного процесса в РФ. Нижний Новгород: ГУ ВШЭ, 2006г.
82. Серпилин А. Опыт Великобритании в области регионального

- управления и бюджетирования, ориентированного на результат.
www.bdo.ru/bdocons/press_center/publications
83. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.:ИНФРА-М, 1997г.
 84. Студенцов В. Государственные закупки: масштаб, структура, регулирование, Риск, 1995г. №2-3
 85. Смотрицкая И. Экономика государственных закупок. М.:ИЭ РАН, 2009г.
 86. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Под ред. В. Смирнова. Казань: Бизнес Инфо Сервис, 2000г.
 87. Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат. Сост. Нидерландский экономический институт. М., 2003. // www.nei.ru
 88. Толковый юридический словарь: право и бизнес. (русско-английский, англо-русский). Legal Glossary: Law and Business (Russian-English, English-Russian). Финансы и статистика 2004г.
 89. Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге, под ред. В.В. Бланка, Ю.П. Панибратова, СПб., СПбГАСУ. 2004г.
 90. Улыбышева Е. Либерализация рынков госзаказа в ЕС. Мировая экономика и международные отношения. 1995г. №12.
 91. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики, М.: Дело, 2004г.
 92. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. М. Романовского, О.Врублевской, Б. Сабанти М.:. 2000г.
 93. Финансы и кредит. Под ред. А. Казака. Екатеринбург. 1994г.
 94. Финансы, денежное обращение и кредит. Под ред. В. Сенчагова. М.: 1999г.
 95. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Л. Дробозиной. М.: Юнити. 1999г.
 96. Федорович В., Патрон А., Заварухин В. США: федеральная контрактная система и экономика, М.: Наука, 2002г.
 97. Федеральная счетная палата Германии. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации.2003г.
 98. Финансово-кредитный энциклопедический словарь. Под общей ред. Грязновой А. М: Финансы и статистика, 2002г.
 99. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.: Дело. 2003г.

100. Черноморд П. Финансовый контроль и учет в условиях перехода экономики к рыночным отношениям. М.: 1992г.
101. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М. 2003г.
102. Шохин С., Воронина Л. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Финансы и статистика. М.:1997г.
103. Шохин С. Эффективность бюджетно-финансового контроля. Изд. Группа Прогресс. М.: 1995г.
104. Шумакова О. Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в странах СНГ. Государственный контроль 1811-2011гг. Сборник научных трудов, посвященный 200-летию Государственного контроля. 2011г.
105. Экономическая теория. Под общей ред. В. Видяпина, Г. Журавлевой. М.: Инфра-М.1997г.
106. Экономический словарь. Под ред. А. Архипова. М.: Проспект, 2001г.
107. Экономика США: Учебник для вузов. Под ред. В.Б.Супяна. СПб.: Питер, 2003г.
108. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. Общ. Ред С. Батчикова и С. Глазьева. М.: 1998г.
109. Юткина Т. Налоги и налогообложение. М.: Инфра-М, 1999г.
110. Якобсон Л. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов.. М.: 1996г.
111. Якобсон Л. Эффективность государственных закупок. Конкурсные торги, 2000-2001 гг. № 12.
112. Якобсон Л. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М. 2000г.
113. Якобсон Л., Глаголев А., Кудюкин П. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. М.: 2001 г. www.iet.ru
114. Arrowsmith S. Public Procurement regulation: an introduction. 2010. <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>
115. Alesina, A. Perotti R., Fiscal Discipline and the Budget Process. 1996. Vol 86, No. 2.
116. Alesina, A. and R. Perotti, 1996. Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working, Paper 5556. <http://www.nber.org/papers/w5556.pdf>
117. Alt J., Lowary R. Divided Government and Budget Deficits: Wvidence for

- the States. American Political Science Review. December 1994.
118. Arrowsmith S., Linarelli J. and Wallace D. Jr. Regulating Public Procurement. National and International Perspectives: Kluwer Law International, 2000.
 119. Campos E., Pradhan S. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. World bank Working Paper. 1996 N1646
 120. Downs A. An economic theory of democracy. NewYork. 1957.
 121. Devis O., Dempster M., Wildavsky A. Theory of the Budget Process.The American political Science Review. 1996 Vol. 67, No. 3.
 122. Edin P., Ohlsson H. Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects, European Economic Review 35. 1991
 123. Governance: The World Bank's Experience. Washington, D.C: World Bank, 1994, www.worldbank.org
 124. Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army,
 125. Hallerberg M., Hagen J. von. Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, NBER Working Paper 6341. 1997. <http://www.nber.org/papers/w6341.pdf>
 126. Hamernikova B., Maaytova A. Public Expenditures in public finance: Theory and Practice in the Central European Transition. Ed. By J. Nemec, G. Wright. 1997.
 127. Managing Public Expenditure.A Reference Book for Transition Countries. Ed. By R. Allen and D. Tommasi.OECD. 2001 www.oecd.org
 128. McCrindel J. Costing Government Services for Improved Performance Measurement & Accountability. The Canadian Institute of Chartered Accountants. 1999.
 129. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. Mc Graw-Hill 1989.
 130. Nemec J. Expenditure Analysis in Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition. Ed. By J. Nemec, G. Wright (NISPAcee) 1997.
 131. Outcome focused management and budgeting. OECD.2001. www.oesd.org
 132. Pecar Z. Performance analysis and policy transfer as preconditions of successful PA reform in Slovenia. www.nispa.sk
 133. Poterba J. State Responses to Fiscal Crises.Journal of Political Economy.

1994. <http://www.nber.org/papers/w4375.pdf>
134. Public Expenditure Management Handbook. Washington D.C. World bank 1998. www.worldbank.org
 135. Public Sector Performance. The Critical Role of Evaluation. Ed. By K. MAckay. The World bank. 1998. www.worldbank.org
 136. Public Procurement in the European Union. Commission Communication. Brussels, March 11, 1998. http://www.eipa.nl/files/topics/Commission_20Communication_20on_20public_20procurement_20COM_98_143.pdf
 137. Rajkumar A., Swaroop V. Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? World bank working PAper N2840. World Bank, 2002, www.worldbank.org
 138. Roubini N. and Sachs J. D. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. European Economic review 33, 1989. <http://ideas.repec.org/a/eee/eecrev/v33y1989i5p903-933.html>
 139. Rubin I. The Politics of Public Budgeting. Chatham House Publ. 1990.
 140. Schick A. Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World bank Institute 1999. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf
 141. Trade Policy Review. United States. WTO Report to Secretariat June, 1999. <http://www.usitc.gov/publications/332/pub3217.pdf>
 142. <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/methodology.htm>

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՎԱՐԴԱՆ ԲԱԲԿԵՆԻ ԲՈՍՏԱՆՋՅԱՆ

**ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԾԱԽՍԵՐԻ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ
ԼՈՒԾՄԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Համակարգչային ձևավորումը՝ Կ. Չալաբյանի
Շապիկի ձևավորումը՝ Ա. Պատվականյանի
Հրատ. սրբագրումը՝ Գ. Գրիգորյանի

Տպագրված է «Գևորգ-Հրայր» ՍՊԸ-ում:
ք. Երևան, Գրիգոր Լուսավորչի 6

Ստորագրված է տպագրության՝ 20.11.2017:
Չափսը՝ 60x84 ¹/₁₆: Տպ. մամուլը՝ 22,75:
Տպաքանակը՝ 200:

ԵՊՀ հրատարակչություն
ք. Երևան, 0025, Ալեք Մանուկյան 1
www.publishing.am